

# ©RRATIViSM

## E ECONOMÍA SOCIAL

CES · N.º 45 · CURSO 2022-2023

Universida de Vigo



# CES

COOPERATIVISMO E  
ECONOMÍA SOCIAL

---

N.º 45 · CURSO 2022-2023 · VIGO (ESPAÑA) · ISSN 1130-2682

---

Universida<sub>de</sub>Vigo

COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL está incluída na base de datos ISOC do Consello Superior de Investigacións Científicas (CESIC), no repertorio LATINDEX, na Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR). Asemesmo, a revista está indexada en DIALNET, Crossref e SCOPUS.



MIAR

Dialnet



Scopus

## COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL (CES)

EDITA

Servizo de Publicacións da Universidade de Vigo  
Andavira Editora

DESEÑO LOGOTIPO REVISTA

Antón Pulido Novoa

ADMINISTRACIÓN, DISTRIBUCIÓN E VENDAS

Andavira Editora

Praza de Mazarelos, 14

15703 Santiago de Compostela

info@andavira.com

<http://www.meubook.com/pg/profile/revistacooperativismo>

DIRECCIÓN DA REVISTA E INTERCAMBIOS

cooperativismo.economiasocial@uvigo.gal

Facultade de Ciencias Xurídicas e do Traballo

Campus As Lagoas - Marcosende s/n

36310 Vigo

© Universidade de Vigo / Andavira Editora

Os contidos de CES publícanse baixo a licenza Creative Commons CC-BY-NC-ND 4.0

(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

As opinións e feitos consignados en cada artigo son de exclusiva responsabilidade dos seus autores.

*The opinions and facts stated in articles are the exclusive responsibility of their authors.*

Print ISSN 1130-2682

Impreso en España. Printed in Spain  
Imprime: Tórculo Comunicación Gráfica, S. A.



## CONSELLO EDITORIAL

### PRESIDENTE

ANXO TATO PLAZA

(Catedrático de Dereito Mercantil. Universidade de Vigo)

### EDITORES

DEOLINDA MARIA APARÍCIO MEIRA

(Professora Coordinadora. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto (ISCAP/IPP))

MARIA ELISABETE GOMES RAMOS

(Professora Auxiliar com Agregação. Universidade de Coimbra)

TIAGO PIMENTA FERNANDES

(Professor Auxiliar. Universidade Portucalense)

FRANCISCO JOSÉ TORRES PÉREZ

(Profesor Titular de Dereito Mercantil. Universidade de Vigo)

MANUEL JOSÉ VÁZQUEZ PENA

(Profesor Titular de Dereito Mercantil. Universidade de A Coruña)

### SECRETARIADO

EULALIA DIAS CRAVO

(Professora Assistente. Universidade de Coimbra)

## CONSELLO CIENTÍFICO

Profª. Dra. ROSALÍA ALFONSO SÁNCHEZ (Universidad de Murcia); Prof. Dr. MANUEL BOTANA AGRA (Universidad de Santiago de Compostela); Prof. Dr. PEDRO CAETANO NUNES (Universidade Nova de Lisboa); Prof. Dr. MANUEL CARNEIRO DA FRADA (Faculdade de Direito da Universidade do Porto); Prof. Dr. MARIO DE CONTO (Faculdade de Tecnologia do Cooperativismo - ESCOOP, Brasil); Prof. Dr. JORGE MANUEL COUTINHO DE ABREU (Universidade de Coimbra); Prof. Dr. JULIO COSTAS COMESAÑA (Universidade de Vigo); Prof. Dr. EMANUELE CUSA (Università degli Studi di Milano-Bicocca); Profª. Dr. IFIGENIA DOUVITSA (Open University, Atenas); Profª. Dra. GEMMA FAJARDO GARCÍA (Universidad de Valencia); Prof. Dr. PABLO FERNÁNDEZ CARBALLO-CALERO (Universidade de Vigo); Prof. Dr. JOSÉ FERREIRA GOMES (Universidade de Lisboa); Prof. Dr. ANTONIO FICI (Università degli Studi del Molise, Italia); Prof. Dr. ENRIQUE GADEA SOLER (Universidad de Deusto); Prof. Dr. ÁLVARO GARRIDO (Universidade de Coimbra); Prof. Dr. Dr. h.c. JOSÉ ANTONIO GÓMEZ SEGADE (Universidade de Santiago de Compostela); Prof. Dr. HAGEN HENRY (University of Helsinki, Finlandia); Prof. Dr. DAVID HIEZ (Université du Luxembourg, Luxemburgo); Profª. Dr. HYUNGMI KIM (iCoop Korea); Prof. Dr. LICÍNIO LOPES (Universidade de Coimbra); Profª. Dra. ELDA MARQUES (Universidade do Porto); Profª. Dra. MARIA MIGUEL CARVALHO (Universidade do Minho); Profª. Dra. MARÍA JOSÉ MORILLAS JARILLO (Universidad Carlos III); Prof. Dr. RUI NAMORADO (Universidade de Coimbra); Prof. Dr. JUAN IGNACIO PEINADO GRACIA (Universidad de Málaga); Prof. Dr. RUI PINTO DUARTE (Universidade Católica Portuguesa); Profª. Dra. ANA PITA GRANDAL (Universidade de Vigo); Dña. ISABEL SÁNCHEZ CABANELAS (Abogada); Prof. Dr. IAGO SANTOS (Universidade de Vigo); Prof. Dr. ALEXANDRE DE SOVERAL MARTINS (Universidade de Coimbra); Prof. Dr. PAULO DE TARSO DOMINGUES (Universidade do Porto); Prof. Dr. FÁBIO ULHOA COELHO (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil); Prof. Dra. BENEDITA URBANO (Universidade de Coimbra); Prof. Dr. GER VAN DER SANGEN (Tilburg University, Holanda); Prof. Dr. PAULO VASCONCELOS (Instituto Politécnico do Porto - ISCAP); Prof. Dr. LUIS VELASCO SAMPE-DRO (Universidad de Valladolid); Prof. Dr. FRANCISCO VICENT CHULIÀ (Universidad de Valencia); Prof. Dr. INGO WOLFGANG SARLET (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil).



## COLABORAN NESTE NÚMERO

SUSANA BERNARDINO

J. FREITAS SANTOS

PEDRO MENDONÇA DA SILVA

ELISABET GONZÁLEZ PONS

ANTONIO JOSÉ MACÍAS RUANO

MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO

ANA CLÁUDIA RODRIGUES

DIANA SANTOS QUEIRÓS

ANA LUISA MARTINHO

MARISA RORIZ FERREIRA

ANA AMORIM

ANA PAULA ROCHA

ANA GARCÍA GARCÍA





## COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL (CES)

Información detallada da revista dispoñible en:  
<https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/about>

### **I.- INFORMACIÓN XERAL DE CES**

### **II.- INFORMACIÓN XERAL PARA AUTORES/AS E REVISORES/AS**

#### **II.1.- PROCESO EDITORIAL E REVISIÓN POR PARES**

#### **II.2.- INSTRUCIÓN TÉCNICAS PARA OS AUTORES**

### **III.- CÓDIGO ÉTICO DA REVISTA CES**

### **IV.- DEREITOS DE AUTOR**

## COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL (CES)

Información detallada de la revista disponible en:  
<https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/about>

### **I.- INFORMACIÓN GENERAL DE CES**

### **II.- INFORMACIÓN GENERAL PARA AUTORES/AS Y REVISORES/AS**

#### **II.1.- PROCESO EDITORIAL Y REVISIÓN POR PARES**

#### **II.2.- INSTRUCCIONES TÉCNICAS PARA LOS/AS AUTORES/AS**

### **III.- CÓDIGO ÉTICO DE LA REVISTA CES**

### **IV.- DERECHOS DE AUTOR**

## COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL (CES)

Detailed information of the journal available at:  
<https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/about>

### **I.- GENERAL INFORMATION ABOUT CES**

### **II. GENERAL INFORMATION FOR AUTORS AND REVIEWERS**

#### **II.1.- EDITORIAL PROCESS AND PEER REVIEW**

#### **II.2.- TECHNICAL INSTRUCTIONS FOR AUTHORS**

### **III.- ETHICAL CODE OF CES JOURNAL**

### **IV.- COPYRIGHT**

## INFORMAÇÃO E ECONOMÍA SOCIAL (CES)

Informação detallada da revista dispoñível em:  
<https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/about>

### **I.- INFORMACÃO GERAL DE CES**

### **II.- INFORMACÃO GERAL DOS AUTORES / REVISORES / AS**

#### **II.1.- PROCESSO EDITORIAL E REVISÃO POR PARES**

#### **II.2.- DIREITOS TÉCNICOS PARA AUTORES**

### **III.- CÓDIGO DE ÉTICA DA REVISTA CES**

### **IV.- DEREITOS DE AUTOR**



# ÍNDICE DE ABREVIATURAS

## 1. ABREVIATURAS DE TEXTOS LEGALES

CC	Código Civil
CE	Constitución Española
CCom	Código Comercial Portugués
CCoop	Código Cooperativo Español
C. de co.	Código de Comercio español
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código Portugués das Sociedades Comerciais
CCiv	Código Civil Português
CPC	Código de Processo Civil Português
CRCom	Código do Registo Comercial Português
CPen	Código Penal Português
DSR	Direito das Sociedades em Revista
ET	Estatuto de los Trabajadores
LC	Ley de Cooperativas
LCAR	Ley de Cooperativas de Aragón
LCCAN	Ley de Cooperativas de Cantabria
LCCAT	Ley de Cooperativas de Cataluña
LCCrCAT	Ley de Regulación del Funcionamiento de las Secciones de Crédito de las Cooperativas de Cataluña
LCCMadrid	Ley de Cooperativas de la Comunidad de Madrid
LCCLM	Ley de Cooperativas de Castilla-La Mancha
LCCyL	Ley de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León
LCCV	Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana
LCCrCV	Ley que regula las Cooperativas de Crédito de la Comunidad Valenciana
LCIB	Ley de Cooperativas de Baleares
LCG	Ley de Cooperativas de Galicia
LCCrEX	Ley de Crédito Cooperativo de Extremadura
LCCr	Ley Cooperativas de Crédito
LCLR	Ley de Cooperativas de La Rioja
LCONC	Ley Concursal
LCPA	Ley de Cooperativas de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias
LCPV	Ley de Cooperativas del País Vasco
LCPPV	Ley de la Sociedad Cooperativa Pequeña del País Vasco
LCRM	Ley de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia
LCS	Ley de Contrato de Seguro

LCVFL	Ley para promover la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de las Personas Trabajadoras
LECv	Ley de Enjuiciamiento Civil
LES	Ley Economía Social
LFCN	Ley Foral de Cooperativas de Navarra
LITSASCE	Ley de Implicación de los Trabajadores en las Sociedades Anónimas y Cooperativas Europeas
LGC 1974	Ley General de Cooperativas
LGC 1987	Ley General de Cooperativas
LMESM /	
LME	Ley sobre Modificaciones Estructurales de las Sociedades Mercantiles
LMV	Ley del Mercado de Valores
LOE	Ley de Ordenación de la Edificación
LOI	Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres
LRFC	Ley sobre el Régimen Fiscal de las Cooperativas
LSC	Ley de Sociedades de Capital
LSCA	Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas
LSCEX	Ley de Sociedades de Cooperativas de Extremadura
LSCEEX	Ley de Sociedades Cooperativas Especiales de Extremadura
RESCE	Reglamento CE por el que se regula el Estatuto jurídico de la Sociedad Cooperativa Europea
RLSCA	Reglamento de la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas
RRM	Reglamento del Registro Mercantil
TFUE	Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea
TGUE	Tribunal General de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea

## 2. OTRAS ABREVIATURAS

AA.VV.	Autores varios
ACI	Alianza Cooperativa Internacional
ADC	Anuario de Derecho Civil
ADI	Actas de Derecho Industrial
AEC	Anuario de Estudios Cooperativos
AECA	Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas
AL	Actualidad Laboral
al.	Alínea
Art./art.	Artigo/Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOICAC	Boletín Oficial del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas

BORME	Boletín Oficial del Registro Mercantil
Cap.	Capítulo
CC.AA	Comunidades Autónomas
CCJC	Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil
CES	Cooperativismo e Economía Social
CINIIF	Comité de Interpretaciones de las Normas Internacionales de Información Financiera
CIRIEC	Centro Internacional de Investigación e Información de la Economía Social y Cooperativa
cit.	citado
cfr.	Confróntese
Coord.	Coordinador
CTA	Cooperativa de Trabajo Asociado
DGRN	Dirección General de los Registros y Notariado
Dir.	Diretor/Director
Disp. adic.	Disposición adicional
Disp. derog.	Disposición derogatoria/Disposición derogatoria
Disp. final	Disposición final
Disp. transit.	Disposición transitoria
DN	Derecho de los Negocios
Dec.-Lei / DL	Decreto-Lei da República Portuguesa
DOG	Diario Oficial de Galicia
DOUE L	Diario Oficial de la Unión Europea Legislación
DOUE C	Diario Oficial de la Unión Europea Comunicaciones
DR	Diário da República Portuguesa
E. de M.	Exposición de Motivos
edic.	edición
EJB	Enciclopedia Jurídica Básica
FRO	Fondo de Reserva Obligatorio
FRV	Fondo de Reserva Voluntario
IAS	International Accounting Standard
IASB	International Accounting Standards Boards
IASC	International Accounting Standards Committee
ibid.	<i>ibidem</i>
ICAC	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
id.	<i>idem</i>
L.	Lei
NIC	Normas Internacionales de Contabilidad
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera

núm.	número
op.cit.	obra citada
p.	página/página
p. ex.	por ejemplo
pp.	páginas/páginas
PEME	Pequeña e Mediana Empresa
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RCDI	Revista Crítica de Derecho Inmobiliario
RCP	Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal
RD	Real Decreto
RDGRN	Resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado
RDM	Revista de Derecho Mercantil
RDP	Revista de Derecho Privado
RdS	Revista de Derecho de Sociedades
REVESCO	Revista de Estudios Cooperativos
RGD	Revista General de Derecho
RCEJ	Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas (Portugal)
RJ	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi
RJC	Revista Jurídica de Cataluña
ROC	Revisor Oficial de Contas (Portugal)
S.A.	Sociedad Anónima
SQ	Sociedade por quotas (Portugal)
S.A.T.	Sociedad Agraria de Transformación
S.R.L.	Sociedad de Responsabilidad Limitada
SAP	Sentencia de Audiencia Provincial
SCE	Sociedad Cooperativa Europea
STJ	Supremo Tribunal de Justiça (Portugal)
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
T.	Tomo
Tít.	Título
últ.	última
v.	vide
v. gr.	verbi gratia
vid.	véase
Vol.	Volumen

# CES

## COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL

### ÍNDICE

#### I DOCTRINA

- SUSANA BERNARDINO, J. FREITAS SANTOS AND PEDRO MENDONÇA DA SILVA, Nurturing inter-organizational relationships to increase economic and social performance . . . . . 21-53
- SUMMARY:** 1. INTRODUCTION. 2. INTER-ORGANIZATIONAL RELATIONSHIPS. 3. INTER-ORGANIZATIONAL RELATIONSHIPS WITH STAKEHOLDERS AND RESOURCE ACQUISITION. 3.1 Funders and donors. 3.2. Other social organizations. 3.3. Government entities. 4. RESOURCES AND PERFORMANCE. 4.1 Performance of social organizations. 4.2 Linking resources and performance. 5. METHODOLOGY. 5.1. Research context. 5.2. Data collection. 5.3. Measurement. 6. RESULTS. 7. ANALYSIS AND DISCUSSION. 8. CONCLUSIONS. 9. REFERENCES. APPENDIX
- ELISABET GONZÁLEZ PONS, Las Comunidades Energéticas en Europa: ¿Un nuevo impulso para las cooperativas? . . . . . 55-75
- SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. LAS COMUNIDADES DE ENERGÍA RENOVABLE Y LAS COMUNIDADES CIUDADANAS DE ENERGÍA. III. LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS Y LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS. 1. Primer principio cooperativo y la participación voluntaria y abierta de los socios o miembros en la comunidad energética. 2. Segundo principio cooperativo y la participación de los socios o miembros en la comunidad energética. 3. Cuarto principio cooperativo y su especial consideración en el caso de las CER. 4. Séptimo principio cooperativo y los beneficios que reportan las comunidades energéticas en la zona en la que operan. IV. EL PROTAGONISMO DE LAS COOPERATIVAS EN EUROPA EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS. 1. Las comunidades energéticas en España: el papel de las cooperativas eléctricas. 2. La cooperativa como única posibilidad de articular una comunidad energética en Grecia. 3. La "impresa di comunità" italiana. 4. La situación en Francia. V. REFLEXIONES FINALES. IV. BIBLIOGRAFÍA.
- ANTONIO JOSÉ MACÍAS RUANO, Las misericordias, una empresas social reconocible como entidad de la economía social . . . . . 77-109
- SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. PRESUPUESTOS PARA LA CALIFICACIÓN DE ENTIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL. 3. LAS EMPRESAS SOCIALES EN EL ÁMBITO EUROPEO. 4. PROMOCIÓN DE ENTIDADES PRO INTERÉS GENERAL DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL. 5. EL RECONOCIMIENTO LEGAL DE LAS EMPRESAS SOCIALES EN ESPAÑA. 6. LAS SANTAS CASAS DE MISERICORDIA PORTUGUESAS Y SU CALIFICACIÓN COMO ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN PORTUGAL. 7. LAS CASAS DE MISERICORDIA EN ESPAÑA: POSIBLE ENCAJE COMO ENTIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL, Y PROPUESTA LEGISLATIVA DE REGULACIÓN. 8. BIBLIOGRAFÍA.
- MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO, The consequences of wrongful trading for the cooperative's directors, particularly the prohibition from performing management functions and the loss of credits in the insolvent cooperative . . . . . 111-129
- SUMMARY:** 1. WRONGFUL TRADING AND ITS CONSEQUENCES FOR DIRECTORS. 2. THE INSOLVENCY OF COOPERATIVES. 3. THE DISQUALIFICATION OF A COOPERATIVE DIRECTOR. 4. THE LOSS OF ANY CREDITS TOWARDS THE COOPERATIVE. 5. CONCLUSION. 6. BIBLIOGRAPHY.



ANA CLÁUDIA RODRIGUES, DIANA SANTOS QUEIRÓS, ANA LUÍSA MARTINHO AND MARISA RORIZ FERREIRA, The link between organisational culture and job satisfaction in the portuguese Private Institutions of Social Solidarity (IPSS): an exploratory approach . . . . .	131-159
<p><b>SUMMARY:</b> 1. INTRODUCTION; 2. ORGANISATIONAL CULTURE; 2.1. Competing Values Framework; 3. JOB SATISFACTION; 4. ORGANISATIONAL CULTURE AND JOB SATISFACTION; 5. METHODOLOGY; 5.1. Sample; 5.2. Measures and data analysis; 6. FINDINGS; 6.1. Characterisation of Organisational Culture; 6.2. Job satisfaction; 6.3. Relationship between Organisational Culture and Job Satisfaction; 7. DISCUSSION OF RESULTS; 8. CONCLUSIONS; 8.1. Limitations and Suggestions for Research; 9. REFERENCES</p>	

## II XURISPRUDENZA

### II.1. COMENTARIOS XURISPRUDENZA

ANA AMORIM, Associação religiosa e práticas de publicidade em saúde. Comentário ao acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 5 de dezembro de 2022 (Proc. n.º 367/21.7YUSTR.L1-PICRS) . . . . .	163-177
<p><b>SUMÁRIO:</b> 1. FACTUALIDADE RELEVANTE E QUESTÕES SUSCITADAS; 2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS; 3. PRÁTICAS DE PUBLICIDADE EM SAÚDE; 3.1. Âmbito de aplicação; 3.2. Princípios gerais; 3.2.1. Princípio da licitude; 3.2.2. Princípio do rigor científico da informação; 3.3. Modalidades típicas de engano; 3.4. Regime sancionatório; 4. CONCLUSÃO. 5. BIBLIOGRAFIA.</p>	

ANA PAULA ROCHA, As isenções de IVA e as Entidades da Economia Social: Comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 9/11/2022 (Proc. núm. 0386/10.9BEVIS) . . . . .	179-196
<p><b>SUMÁRIO:</b> 1. APRESENTAÇÃO DO LITÍGIO. 2. A APLICAÇÃO DAS ISENÇÕES DE IVA AO SETOR DA ECONOMIA SOCIAL. 2.1. Notas introdutórias sobre o enquadramento das entidades da economia social em sede de IVA, em geral. 2.2. O princípio da neutralidade do IVA e o carácter excecional das isenções de imposto. 2.3. A aplicação das isenções de IVA às entidades da economia social, em especial. 3. DA CONCRETA ISENÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO SUJEITO PASSIVO NO CASO EM ANÁLISE. 4. CONCLUSÃO. 5. BIBLIOGRAFIA</p>	

## III RECENSIÓNS

ANA GARCÍA GARCÍA, Recensión del libro <i>La economía social y el desarrollo sostenible</i> , obra dirigida por Susana Rodríguez Escanciano y Henar Álvarez Cuesta, (2022), Colex. . . . .	199-203
--	---------

# CES

COOPERATIVISMO E  
ECONOMÍA SOCIAL

## INDEX

### I DOCTRINE

- SUSANA BERNARDINO, J. FREITAS SANTOS AND PEDRO MENDONÇA DA SILVA, Nurturing inter-organizational relationships to increase economic and social performance . . . . . 21-53
- SUMMARY:** 1. INTRODUCTION. 2. INTER-ORGANIZATIONAL RELATIONSHIPS. 3. INTER-ORGANIZATIONAL RELATIONSHIPS WITH STAKEHOLDERS AND RESOURCE ACQUISITION. 3.1 Funders and donors. 3.2. Other social organizations. 3.3. Government entities. 4. RESOURCES AND PERFORMANCE. 4.1 Performance of social organizations. 4.2 Linking resources and performance. 5. METHODOLOGY. 5.1. Research context. 5.2. Data collection. 5.3. Measurement. 6. RESULTS. 7. ANALYSIS AND DISCUSSION. 8. CONCLUSIONS. 9. REFERENCES. APPENDIX
- ELISABET GONZÁLEZ PONS, Energy Communities in Europe: A new impetus for cooperatives? . . . . . 55-75
- SUMMARY:** I. INTRODUCTION. II. RENEWABLE ENERGY COMMUNITIES AND CITIZEN ENERGY COMMUNITIES. III. THE ENERGY COMMUNITIES AND THE COOPERATIVE PRINCIPLES. 1. First cooperative principle and the voluntary and open participation of partners or members in the energy community. 2. Second cooperative principle and the participation of partners or members in the energy community. 3. Fourth cooperative principle and its special consideration in the case of RECs. 4. Seventh cooperative principle and the benefits reported by energy communities in the area in which they operate. IV. THE LEADERSHIP OF COOPERATIVES IN EUROPE IN THE CONFIGURATION OF ENERGY COMMUNITIES. 1. Energy communities in Spain: the role of electrical cooperatives. 2. The cooperative as the only possibility of articulating an energy community in Greece. 3. The Italian “cooperativa di comunità”. 4. The situation in France. V. CONCLUDING THOUGHTS. VI. BIBLIOGRAPHY.
- ANTONIO JOSÉ MACÍAS RUANO, The “misericordias”, a social company recognized as an entity of the social economy . . . . . 77-109
- SUMMARY:** 1. INTRODUCTION. 2. REQUIREMENTS FOR QUALIFICATION OF A SOCIAL ECONOMY ENTITY. 3. SOCIAL ENTERPRISES IN THE EUROPEAN LEVEL. 4. PROMOTION OF GENERAL INTEREST ENTITIES FROM THE SOCIAL ECONOMY. 5. THE LEGAL RECOGNITION OF SOCIAL ENTERPRISES IN SPAIN. 6. THE PORTUGUESE HOLY HOUSES OF MERCY AND THEIR QUALIFICATION AS ENTITIES OF THE SOCIAL ECONOMY IN PORTUGAL. 7. THE HOUSES OF MERCY IN SPAIN: POSSIBLE QUALIFICATION AS A SOCIAL ECONOMY ENTITY, AND LEGISLATIVE PROPOSAL FOR REGULATION. 8. BIBLIOGRAPHY
- MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO, The consequences of wrongful trading for the cooperative’s directors, particularly the prohibition from performing management functions and the loss of credits in the insolvent cooperative . . . . . 111-129
- SUMMARY:** 1. WRONGFUL TRADING AND ITS CONSEQUENCES FOR DIRECTORS. 2. THE INSOLVENCY OF COOPERATIVES. 3. THE DISQUALIFICATION OF A COOPERATIVE DIRECTOR. 4. THE LOSS OF ANY CREDITS TOWARDS THE COOPERATIVE. 5. CONCLUSION. 6. BIBLIOGRAPHY.

ANA CLÁUDIA RODRIGUES, DIANA SANTOS QUEIRÓS, ANA LUISA MARTINHO AND MARISA RORIZ FERREIRA, The link between organisational culture and job satisfaction in the portuguese Private Institutions of Social Solidarity (IPSS): an exploratory approach . . . . .	131-159
<p><b>SUMMARY:</b> 1. INTRODUCTION; 2. ORGANISATIONAL CULTURE; 2.1. Competing Values Framework; 3. JOB SATISFACTION; 4. ORGANISATIONAL CULTURE AND JOB SATISFACTION; 5. METHODOLOGY; 5.1. Sample; 5.2. Measures and data analysis; 6. FINDINGS; 6.1. Characterisation of Organisational Culture; 6.2. Job satisfaction; 6.3. Relationship between Organisational Culture and Job Satisfaction; 7. DISCUSSION OF RESULTS; 8. CONCLUSIONS; 8.1. Limitations and Suggestions for Research; 9. REFERENCES</p>	

## II XURISPRUDENZA

### II.1. COMENTARIOS XURISPRUDENZA

ANA AMORIM, Religious association and health advertising practices. Commentary on the Decision of the Lisbon Court of Appeal of 5th December 2022 (Case nº. 367/21.7YUSTR.L1-PICRS). . . . .	163-177
<p><b>SUMMARY:</b> 1. RELEVANT FACTUALITY AND ISSUES RAISED; 2. CONSTITUTIONAL GROUNDS; 3. HEALTH ADVERTISING PRACTICES; 3.1. Scope of application; 3.2. General principles; 3.2.1. Lawfulness principle; 3.2.2. Scientific accuracy of information principle; 3.3. Typical forms of misleading; 3.4. Penalties; 4. CONCLUSION. 5. BIBLIOGRAPHY.</p>	

ANA PAULA ROCHA, VAT exemptions and the Social Economy Entities: Commentary on the Decision of the Portuguese Supreme Administrative Court of 9/11/2022 (Case nº. 0386/10.9BEVIS) . . . . .	179-196
<p><b>SUMMARY:</b> 1. PRESENTATION OF THE DISPUTE. 2. THE APPLICATION OF VAT EXEMPTIONS TO THE SOCIAL ECONOMY SECTOR. 2.1. Introductory notes on the VAT framework of the social economy entities, in general. 2.2. The principle of VAT neutrality and the exceptional nature of tax exemptions. 2.3. The application of VAT exemptions to the social economy entities, in particular. 3. THE SPECIFIC EXEMPTION OF THE SERVICES PROVIDED BY THE TAXPAYER IN THE CASE UNDER ANALYSIS. 4. CONCLUSION. 5. BIBLIOGRAPHY</p>	

## III RECENSIÓNS

ANA GARCÍA GARCÍA, Review of the book <i>Social economy and sustainable development</i> , work directed by Susana Rodríguez Escanciano and Henar Álvarez Cuesta, (2022), Colex. . . . .	199-203
---	---------

# I DOCTRINA



CES  
COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL

Núm. 45 (2022-2023), páxs. 21-53  
ISSN: 1130-2682

*NURTURING INTER-ORGANIZATIONAL RELATIONSHIPS  
TO INCREASE ECONOMIC AND SOCIAL PERFORMANCE*

SUSANA BERNARDINO\*

J. FREITAS SANTOS\*\*

PEDRO MENDONÇA DA SILVA\*\*\*

Recepción: 26/06/2023 - Aceptación: 10/07/2023

---

\* Professor Adjunta do Instituto Politécnico do Porto/ISCAP/CEOS.PP. Correio eletrónico: susanab@iscap.ip.pt Correio postal: Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Rua Jaime Lopes de Amorim, 4465-004 S. Mamede de Infesta, Portugal.

\*\* Professor Coordenador Principal do Instituto Politécnico do Porto/ISCAP/CEOS.PP. Correio eletrónico: jfsantos@iscap.ip.pt Correio postal: Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Rua Jaime Lopes de Amorim, 4465-004 S. Mamede de Infesta, Portugal.

\*\*\* Professor Adjunto do Instituto Politécnico do Porto/ISCAP/CEOS.PP. Correio eletrónico: psilva@iscap.ip.pt Correio postal: Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Rua Jaime Lopes de Amorim, 4465-004 S. Mamede de Infesta, Portugal.

## ABSTRACT

The study adopts a network perspective to develop a conceptual model that proposes several hypotheses to examine the role of inter-organizational relationships with different stakeholders (funders/donors, other social organizations, government institutions) in the process of resources' mobilization for social organizations and the impacts on the social and economic performance.

The research uses primary data collected from the managers of social organisations and applies structural equation modelling, to test the hypotheses of the base model. The results indicate that the governance of inter-organizational relationships determines the process of resources' mobilization and, consequently, enhances the social and economic performance of the social organizations.

The findings suggest that our understanding of the process of resources acquisition by social organizations could be enriched by integrating the network perspective into the specific context of social management.

**KEYWORDS:** network perspective; inter-organizational relationships; resources; economic and social performance; social organizations.

**JEL Code:** M10, L31



**SUMMARY:** 1. INTRODUCTION. 2. INTER-ORGANIZATIONAL RELATIONSHIPS. 3. INTER-ORGANIZATIONAL RELATIONSHIPS WITH STAKEHOLDERS AND RESOURCE ACQUISITION. 3.1 FUNDERS AND DONORS. 3.2. OTHER SOCIAL ORGANIZATIONS. 3.3. GOVERNMENT ENTITIES. 4. RESOURCES AND PERFORMANCE. 4.1 PERFORMANCE OF SOCIAL ORGANIZATIONS. 4.2 LINKING RESOURCES AND PERFORMANCE. 5. METHODOLOGY. 5.1 RESEARCH CONTEXT. 5.2 MEASUREMENT. 6. RESULTS. 7. ANALYSIS AND DISCUSSION. 8. CONCLUSIONS. 9. REFERENCES. APPENDIX.

## I INTRODUCTION

A social organization is an actor in the social economy ecosystem whose main objective is to generate social impact in the society as a whole rather than make a profit for their owners or stakeholders (Gupta et al., 2020). The social organization aims to solve or at least reduce a given social problem by providing goods and services for the market in an entrepreneurial and innovative way (Madill & Ziegler, 2012). Social organizations are managed in an open and responsible manner, involving employees, consumers and stakeholders affected by its business activities (European Commission, 2018). In the management of social organizations most of the problems are related to the access to resources, such as loans, grants, donations, government support and supply contracts (Hines, 2005). An additional problem is that few social organizations generate significant incomes by selling goods and services (Bacq et al., 2013). Consequently, to achieve their business sustainability, social organisations must maintain relationships with several other organizations in order to attract and acquire resources (Hakansson & Snehota, 1995). These relationships as a whole form the structure of a network that consists of single nodes, such as persons or organizations, linked by a set of relationships, such as friendship, transfer of funds or overlapping membership (Hoang & Antoncic, 2003). An inter-organizational network is seen as an independent form of coordination of interactions between autonomous but interdependent actors that, for a limited period of time, cooperate and take into account the interests of the respective partners (Kofler & Marcher, 2018).

The network perspective has been widely recognized as essential to studying the social entrepreneurship phenomena (Leadbeater, 1997; Mair & Martí, 2006; Sharir & Lerner, 2006; Chell, 2007; Sakurai, 2008; Austin et al., 2006; Bauer et al., 2012; Bjarsholm, 2019). In addition, the principles related to social organisations include the dimension of inter-cooperation, since these entities are characterised by a language of cooperation with the various interest groups. However, and in spite

of this, there has been little quantitative empirical evidence of the role of inter-organizational relationships in the acquisition of resources and the impacts on the economic and social performance of social organizations (Busch, 2014). Dacin et al. (2011, p. 1207) analysing social entrepreneurship as an area of academic inquiry suggest a ‘call for a greater focus on networks and social entrepreneurship. Indeed, a network perspective seems appropriate to examine the role of inter-organizational relationships in dealing with its suppliers, donors, beneficiaries or governmental institutions (Hakansson & Snehota, 1995).

To fill this research gap, the study develops a conceptual model to examine the role of inter-organizational relationships on acquiring resources for the social organizations and evaluate its impacts on the economic and social performance, which is applied and studied in the Portuguese case. The objective of the paper is to help managers in social organizations to exploit inter-organizational relationships with different stakeholders to their own advantage in order to enlarge the amount of resource available and, subsequently, increase the economic and social performance of social organizations. Specifically, it attempts to i) examine the impacts of different types of inter-organizational relationships that intervene in the process of resource acquisition; ii) analyse the consequences of resources available on the economic and social performance of the social organization.

To achieve these purposes, the article is organized as follows. Firstly, section 1 focuses on a review of pertinent literature on inter-organizational relationships in the context of the network perspective. Section 2 focuses on the role of inter-organizational relationships in the process of resources acquisition, examining the contribution of different types of stakeholders. Section 3, describes the main dimensions of performance in social organisations and investigates the links between resource acquisition and performance. The next section explains the methodology used in the study. Section 5 presents and discusses the results. The final section provides the conclusions, practical implications, limitations, and future research directions.

## 2 INTER-ORGANIZATIONAL RELATIONSHIPS

The network perspective applied to social entrepreneurship argues that organizations do not act in isolation but rather through various types of business relationships with different organizations (e.g. donors, suppliers, government agencies and other social organizations). Over the time, these relationships are created and developed, not only by the parties involved but also in the context of the more extensive network of interdependent relationships of which they are a part (Anderson et al., 1994). In addition, the network perspective emphasizes the importance of close, cooperative and often long-term relationships between organizations and their effect on their performance. Such relationships involve considerable invest-

ment over time and result in activity links, resource ties, and personal bonds that represent valuable assets for a firm (Häkansson & Snehota, 1995).

Several propositions emerge from the network perspective. First, the ability to develop relationships seems to explain the role, development and performance of organizations. Second, the development of resources occurs to a large extent between organizations. Third, the organization's internal efficiency is largely dependent on its relationships with different stakeholders. Finally, the more successful the counterparts are, the better it is for the organization (Häkansson & Snehota, 1995). The organisation's performance seems to be affected by the network of relationships that facilitates the access and combination of resources and knowledge that otherwise would be impossible by acting independently (Axelsson & Easton, 1992).

Networking and networks may take several forms. Personal connections, or personal relationships, provide individuals access to a wide range of communities. Interconnected groups of organizations are also networks, usually referred as interorganizational networks that can be regarded as conduits through which various types of flows may occur, such as information, technology and services (Axelsson & Easton, 1992; Häkansson & Snehota, 1995). These different types of relationships come into play in a social organization. Individual connections, as part of group activities, may be activated for personal as well organizational purposes. Members of organizations may be given access to one another's networks, which may open up various external connections. The different organizations participating in a given network have some interests, such as goals or motivations. The gains they can make from this interaction depend mainly on the alignment between the actors' interests within the network (Corbett & Montgomery, 2017). The motivation to collaborate within a given network depends on the perceived potential benefits that could be derived from their participation (Fu & Cooper, 2022). Also, a wider range of relationships may be developed through various government agencies (Axelsson & Easton, 1992; Häkansson & Snehota, 1995).

### 3 INTER-ORGANIZATIONAL RELATIONSHIPS WITH STAKEHOLDERS AND RESOURCE ACQUISITION

Overall, organizations are embedded in a set of different entities with which, directly or indirectly, they are related. Stakeholders' theory focuses on the relationships between an organization and the individuals who can affect or are affected by the achievement of the organization's objectives (Freeman, 1984). This theory has been widely applied in various fields, such as law, health care, public administration, environmental policy, and ethics (Parmar et al., 2010). More recently has also been applied to strategic management, entrepreneurship and more lately to social entrepreneurship. Indeed, as mentioned by Burga and Reznia (2016), social entrepreneurship and the management of social organizations are often studied through

the lens of stakeholder theory, as the practices used are based on a language of cooperation, in which the inclusion and participation of the organisation's various stakeholders are very often applied (Sabeti, 2009; Toledano, 2011).

In the stakeholder theory, the main actors are seen as 'all individuals who are socially impacted or who have a social impact on the firm through social drivers and barriers' (Burga & Rezania, 2016, p. 2). As the same authors argue, stakeholders' theory implies 'the consideration of stakeholders and their relationships with the firm as a set of activities leading to end results that are implicitly value and moral-laden' (Burga & Rezania, 2016, p. 2). For Parmar et al. (2010, p.5), in the stakeholder theory 'business can be understood as a set of relationships among groups that have a stake in the activities that make up the business'. In this context, the objective of managing the various types of stakeholders will be to obtain their long-term support by developing a methodology that can articulate a myriad of groups and relationships to achieve the organisation's objectives (Freeman & McVea, 2001). Through relationship development, social organizations are able to establish contact, and a more effective connection with a higher number of stakeholders. Therefore, effective management of stakeholder's relationships is critical for organizations' success, and implies understanding and managing the interaction with different stakeholders over time (Parmar et al., 2010).

In the context of social entrepreneurship, Granovetter (1985) argues that social networks are likely to influence the access to resources and organizational effectiveness. Bernardino and Freitas Santos (2019) stress that social entrepreneurs need to maintain different types of relationships (personal, entrepreneurial and institutional) for the acquisition of resources in order to manage effectively and efficiently the assets of the social organization and achieve their social mission. Similarly, Fu and Cooper (2020) highlight the relevance of networking for accessing resources, attaining information and developing programs to produce social value that, otherwise and in an individual manner, social organizations would not be able for. Other benefits include risk sharing, reducing operating costs, and improving community visibility (Fu & Cooper, 2022).

As several definitions of social entrepreneur refer, there is a need to attract and manage a range of assets/resources if the social organization wants to attain its mission (Austin et al., 2006; Bauer et al., 2012; Bojica et al., 2018; Mair & Noboa, 2006; Moriggi, 2020; Sakurai, 2008). The social organization's resource base comprises (Grant, 2010): i) physical resources, including assets such as buildings (office, warehouses) or equipment (computers, vehicles, machinery) that are crucial to the development of daily activities; ii) financial resources, generated and attracted by the social organization from donors and institutions (private and public) that determine its investment capacity and its cyclical financial resilience; iii) human resources, including the expertise and skills of employees and volunteers, their adaptability to perform various tasks, and their commitment to the organi-

sation's mission; iv) technological resources, including stock of technology and technical employees; v) reputation of the social organization in the public space that is important when dealing with donors, financial institutions, beneficiaries, suppliers, and other stakeholders.

As networks are composed of different kinds of actors, social organizations have to manage relationships with a myriad of organisations that could be grouped into categories within or across the public and private sectors. The work of Fu and Cooper (2020, p. 439), use the concept of 'non-profit network portfolios', to refer to 'the patterns (number, integration, intensity, and duration) of a set of interorganizational relations that organizations maintain as a whole', that should be organized in order to social organizations could pursue organizational and collective goals.

Even considering the benefits that networking can offer in terms of resource acquisition and the development of business and social activities, it is a very time-consuming task that could result in the necessity of managing relationships according to stakeholder relevance (Burga & Rezanía, 2016; Mitchell et al., 1997). Moreover, as mentioned by Fu and Cooper (2020, p.438) 'beyond external pressures and network factors, non-profit leaders must make strategic choices regarding with whom and how they collaborate due to constraints in resources and capacity, as well as the complexity inherent in multiplex interorganizational relationships'.

### 3.1 Funders and donors

To acquire different type of resources (e.g. physical or human), social organizations need financial resources. According to the resource dependence theory, developed by Pfeffer and Salancik (1978), an organization's survival depends on its ability to acquire resources. Accordingly, the availability of financial resources for social organizations will determine their ability to acquire the necessary resources and productive factors and their capacity to carry out investment projects. Although the challenge that obtaining money represents for social organizations, the funds are critical for performing successfully its daily activities (Donaldson et al., 2021).

Funding could be attained through different sources, such as the revenues from the sale price of products or services provided by the organization, membership fees, contributions from the State and other public entities, and donations, among other fundraising sources (Barney & Clark, 2007; Smith et al., 2012; Weerawardena et al., 2010). Empirical studies have shown that most of the social organizations are not able to operate exclusively on their own revenues (Bernardino & Freitas Santos, 2021; Dionisio, 2019; Donaldson et al., 2021; Zhang & Swanson, 2013). Nevertheless, social organizations are increasingly aware of the importance of diversifying and increasing the organization's own income (Bernardino & Freitas Santos, 2021; Bloom & Smith, 2010; Boschee & McClurg, 2003; Chikoto-Schultz & Sakolvittayanon, 2020; Garcia-Rodriguez & Romero-Merino, 2020).

In Portugal, Parente (2014) refers that most social organizations rely on external funding for performing their normal activities. The main sources of funding is provided by the government and other private stakeholders that are particularly relevant as internal funding represents only a small fraction of the total funds mobilized for the activity of the social organization.

Historically, donations have been a critical source of financial resources for social organisations. Donations could be provided by different entities, such as corporations, foundations, individuals, or other types of stakeholders (Donaldson et al., 2021). Even so, some significant changes have been observed over the last few years. As argued by Donaldson et al. (2021), there has been a paradigm shift in the donors' mindset, suggesting that potential donors act with a marketplace mentality, making their donations decisions based on the information available about the organization and the quality of the programs developed. Currently, the relationships with donors and investors as a whole have changed, as they are more demanding in terms of the type of information required to decide on whether or not to fund a given social organization (Donaldson et al., 2021; Lyons & Kickul, 2013). Also, the pattern of the donations received is becoming progressively 'large donations from higher-income donors and less from lower and mid-level donors' (Donaldson et al., 2021, p. 516).

Given the importance of fundraising strategies for social organizations' success, some researchers have exploited the topic, studying, for example, investors' and donors' behaviour and the corresponding decision making process. Zheng et al. (2016), based on the situational theory of information, argue that the activity related to fundraising decisions could be divided into two main dimensions: (i) information seeking, that is a proactive process of searching for information by individuals; and (ii) information processing, where individuals, are exposed to information that was not planned by them, but they discover and process it (Zheng et al., 2016). In their study on non-profit communication and fundraising, the same authors, reveal that before making their decisions, investors seek information related to their level of awareness, recognition of the main constraints, and personal involvement with the issue. Thus, to be able to be funded successfully, social organisations have to be effective in communicating with a multitude of investors, and making available relevant, timely and quality information, provided through suitable communication channels. In such context, and given the importance of digitisation, recent studies have analysed the relationship that social organizations establish with donors, focusing on elements such as social media and the use of the internet (Donaldson et al., 2021).

Following these arguments, it is hypothesized that:

H1a) The ability of the social organization to govern the inter-organizational relationships with funders/donors will positively influence its capacity to acquire resources.

### 3.2 Other social organizations

In a context of resource scarcity that is characteristic of social organisations, the interaction and cooperation with other organisations is recognised as critical for the mobilisation and management of resources, as well as for the development of the activity of the social organization (Austin & Seitanidi, 2011; Montgomery et al., 2012). The cooperation with other organizations can foster cost reduction, mutually beneficial for the organizations involved in the production process (Martins & Pinheiro, 2010). Austin and Seitanidi (2011) refer that this process of sharing some resources is sustained in the complementarity between the resources held by different organizations. In this sense, the greater the complementarity and the transferability of resources between organizations, the greater will be the potential for value co-creation. The creation of partnerships also allows the mobilisation and leveraging of key assets, as well as the construction of new resources that support the dissemination of social impact and contribute to the success of organisations (Montgomery et al., 2012). As mentioned by Bazani et al. (2020), the use of a network of relationships in social entrepreneurship aims to foster the search for collective solutions that are provided by the actors involved in the network. In this process, the institutions involved are empowered to share resources that are collected and developed through the collective synergies provided by the network.

Indeed, as mentioned by Garrido-Skurkowick and Steglich (2022, p. 1) social organizations to be successful 'are particularly dependent on access to collective resources through interorganizational networks'. For this reason, according to the authors, social organizations are especially dependent on 'collective resources available in their own organizational ecosystem' (Garrido-Skurkowick & Steglich 2022, p. 2). Consequently, the inter-organizational relationships could be used by social organizations to move from closed circles of communities lacking resources to a more cooperative ecosystem (Bazanini et al., 2020).

Furthermore, establishing inter-cooperation with other organisations enables them to make use of some activities and/ or services already provided by other entities within the sector, allowing the organisations to focus on their core activities, which are critical for their social mission and to create higher value in the social impact chain. This interaction also allows the development of activities through collaborative co-creation processes (Bazzanini et al., 2020).

Social organizations, by nature and due to the huge challenges they face, are asked to be collaborative and innovative. Interaction with other social organisations and using inter-organizational relationships are important to foster social impact creation, as it encourages the development of an innovative and collaborative ecosystem that facilitates the emergence of innovative practices and collaborative behaviours (Gerli et al., 2021). Moreover, the interaction between social organizations could lead to leveraging learning processes and improve the capacity



of social organisations to create value (Gerli et al., 2021). Thus, through the use of their inter-organizational relationships, social organizations can access resources that otherwise would be impossible, and to perform activities and provide services that the social organization alone (without cooperation with others) would not be able to satisfy (Garrido-Skurkowick & Steglich, 2022).

Despite the benefits that the interaction with other social organisations can provide, this situation exposes them to the risk of dependence on third parties (Bernardino et al., 2017). Herein, as argued by Bazanini et al. (2020), the involvement and commitment of its members are critical.

Following these arguments, we hypothesize that:

H1b) The ability of the social organization to govern the inter-organizational relationships with other social organizations will positively influence its capacity to acquire resources.

### 3.3 Government entities

Institutions, defined as the regulative, normative, and cognitive structures that regulate and constrain human activities to provide stability and meaning to social behaviour can have direct and indirect effects on social organizations (North, 1991). As a matter of fact, institutions define the rules of the game that shape the economic behaviour of society (Baumol, 1990). For many years, the relationship between social organizations and government entities has been recognized as critical (Leadbeater, 1997).

In some economies, historically, governments have played a central role in providing social services. Some examples of this include the provision of responses in the areas of health, education, retirement, or support during periods of greater social vulnerability. However, as governments are increasingly unable to answer all the existing social problems, in some countries, they are transferring part of their social function to social organizations, making goods or services available to the population. According to Uster et al. (2022, p.299), currently interorganizational relationships are ‘increasingly viewed as a leading mode of public service delivery (...) that allow the government to create strong partnerships with external agencies and replace competition and contracts with cross-sector collaborations’. Herein, these networks are ‘purpose-oriented’, as they focus on the collective purpose that is embedded and translated into actionable goals established between the different actors comprised in a network.

Typically, in exchange for the products/services delivered, governments offer some financial resources to social organizations through donations, subsidies, or the price defined in the cooperation agreements signed with these social organisations. Indeed, in some countries, the financial resources made available by the government are very relevant for funding social organisations. In Portugal, for

example, public funding represents approximately 40% of the revenues of social organisations (Fernandes et al., 2016). This pattern is also observed in other economies, all over the world (Fernandes et al., 2016).

Although the use of public financing involves some advantages and constitutes an additional fundraising source for some organizations, it also entails some constraints, mainly by exposing social organizations to the dependence of the governments' budget and existing political options (Bacq et al., 2011). Therefore, the interaction and information exchange between social organizations and government agencies could be critical for both parties, but most important for social organizations if they want to attain a deeper knowledge of the way to access funds.

Following these arguments, it is hypothesized that:

H1c) The ability of the social organization to govern the inter-organizational relationships with government agencies will positively influence its capacity to acquire resources.

## 4 RESOURCES AND PERFORMANCE

### 4.1 Performance of social organizations

Assessing performance in social organizations has been widely recognized as critical as it fosters a more in-depth knowledge about the contribution of each activity developed by the organization to the final outcome encouraging the adoption of management decisions that are more informed and based on evidence (Crucke & Decramer, 2016).

The implementation of a performance evaluation system also enables the social managers to improve the organization's value creation, as it allows them to identify the actions that can lead to success and the programs that can leverage the achievement of the organization's objectives (Bonini & Emerson, 2005; Bornstein, 2007; Carman, 2011; Rotheroe & Richards, 2007). A performance management culture also encourages a dynamic adjustment between the organization's environment, strategy, structure and resources.

In addition to the internal benefits, performance assessment is also critical to establish the social organization legitimacy, as well as to allow the organization to be accountable towards different stakeholder groups and foster support from the community (Crucke & Decramer, 2016).

Social organizations are hybrid organizations that seek to combine both the social and economic dimension that creates economic and social value that helps to attenuate persistent and sometimes complex social problems (Choi & Majumdar, 2013). The fact that the value creation process takes place under multiple bottom-lines substantially contributes to the complexity of the performance assessment

(Bonini & Emerson, 2005; Mair & Martí, 2006; Miles et al., 2013; Murphy & Coombes, 2008; Wang, 2009). Crucke and Decramer (2016) emphasize the need to use a suitable tool for assessing performance that should include and balance multiple dimensions, such as economic, environmental, community, human and governance. Further, assessing performance in such context allows social organizations to achieve a more sustainable social solution (Crucke & Decramer, 2016). The use of multidimensional criteria helps organizations to balance the social and economic dimensions in the decision-making processes in order to attain financial sustainability (Gali et al., 2020; Lam et al., 2020).

### *Social Performance*

The social dimension is central for social organizations, since it is the main reason for their creation and existence (Wilson & Post, 2013). For Schmidt et al. (2015), social performance refers to the ability of an organization to successfully achieve its social purposes that were at the heart of its creation by its founders. Social value creation refers to the ability to derive benefits to the various beneficiaries of an organization, and also as the ability to ‘adjusting its social value proposition to maximize value for its intended targets and as well as the ecosystem’ (Gali et al., 2020, p. 3).

Schmidt et al (2015) developed a conceptual model to measure performance in social organizations. For the authors, the social effectiveness could be evaluated through the extent to which the organization offers products and/or services that are beneficial to its recipients and the degree to which the outputs released are able to significantly impact on general well-being. Focusing on the demand side, the investigation conducted by Miles et al. (2013) measured social performance by means of a multiple-item scale that intended to analyse the satisfaction level of the organization’s donors and beneficiaries, as well as the advocacy for beneficiaries.

### *Economic performance*

The inclusion of an economic dimension in social organizations is carried out to support the construction of a (more) sustainable social response and to strengthen the organization’s ability to pursue its social mission (Leadbeater, 1997; Morris et al., 2007; Rauch et al., 2009; Weerawardena & Mort, 2006, 2012). Without an economic dimension, the social organization would face financial fragilities, which would prevent it from maintaining the programs and activities and, therefore, reduce its capacity to create social value.

According to Crucke and Decramer (2016, p. 10), in the context of social organizations, economic performance refers to the ‘conditions supporting the financial sustainability of the organizations’, that is based on their entrepreneurial orientation. Similarly, for Myers and Nelson (2010, p. 275), ‘economic

value creation serves as the means to that end [of social value creation] rather than the primary end in itself'. Likewise, for Schmidt et al. (2015) economic performance is important for social organizations, as it is essential for the sustainability of social effectiveness. For the author, the economic performance of a social organization is related to its main financial goals, its economic survival, how efficiently the organization works and its potential profitability. An empirical study conducted by Miles et al. (2013), measured the economic dimension of the performance of social organizations based on the efficiency and effectiveness of the services offered to the beneficiaries, as well as the organization's financial sustainability.

## 4.2 Linking resources and performance

The resource-based theory (RBT), states that a firm is seen as a portfolio of tangible and intangible assets that can be used to achieve competitive advantage and superior organizational performance in the short term (Austin & Seitanidi, 2011; Barney, 1991; McKelvie & Davidsson, 2009; Rumelt et al., 1991). In this theory, an organization owns or has access to different resources that work together to create capabilities in order to attain the success of the organization (Hart & Dowell, 2011; Molloy et al., 2011). In this sense, resources and capabilities are the justifications for persistent differences in performance (Finney et al., 2008; Foss et al., 1995). Based on the RBT, the heterogeneity of firms in terms of resources and capabilities explain the differences in performance between organizations (Killen et al., 2012).

The need for acquiring resources that are obtained in the external environment, makes organizations dependent on their (potential) suppliers (Pfeffer & Salancik, 1978). Consequently, some organizations, due to their specificities and position in the social economy, have more power than others in the purchasing process. In this context, social organizations could be treated unfavourably in their relationships with external suppliers due to power asymmetries in the negotiation, that arise from the lower purchasing power they have by working in the social sector and do not have for-profit motives in most cases (Desa & Basu, 2013).

Meyskens et al. (2010) applied the RBT to social entrepreneurship and found an operational process similar to that existing in economic entrepreneurship. Herein, the authors conclude that the differences between these two types of organizations do not manifest at the level of RBT. Zeyen et al. (2013), in turn, are more sceptical about the ability of the RBT model to adequately explain performance in social organizations and claim for further research on the subject.

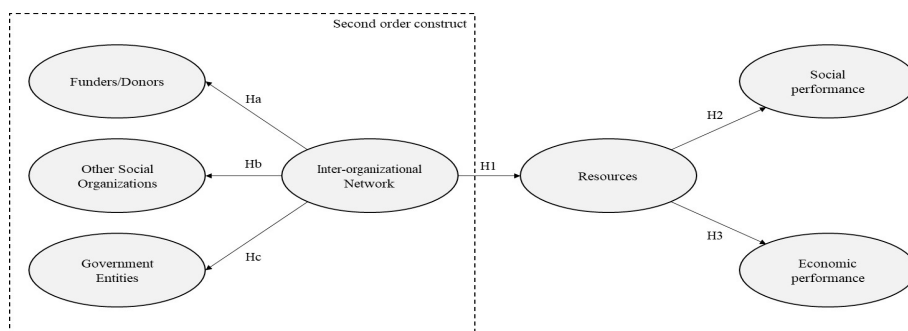
Following these arguments, it is hypothesized that:

H2) The social organization's ability to acquire resources will positively influence their social performance.

H3) The social organization's ability to acquire resources will positively influence their economic performance.

The proposed conceptualization of the role of inter-organizational networks in the mobilization of resources and the subsequent impact on the economic and social performance of the social organization is presented in figure 1. Drawing from network and stakeholder theories, the inter-organizational networks are included as the three most important types of relationships that the social organization maintains with the stakeholders (funders/donors, other social organizations, and government agencies) in order to attract resources for the social organization. Based on resource dependence and resource-based theories, the resources are integrated into the model to assess its impact on the economic and social performance of the social organization. All the interactions between the constructs are examined in the context of the literature reviewed above.

Figure 1. Research model and hypotheses



Source: Authors' own elaboration

## 5 METHODOLOGY

### 5.1 Research context

The original database included 3.777 social organizations, whose public interest is recognised by the Portuguese state, including entities covering different type areas e.g. social, cultural, humanitarian and solidarity). The public information displayed for reasons of transparency only contains the name. To complete the information about the identification of the entities included in the database (e.g. email address), the website of the organizations was consulted, as well as, the social media pages, and the website of the Portuguese Social Chart (includes the institutions that are supervised by the Ministry of Solidarity and Social Security).

This operation was performed during the year of 2019 leading to a final list of email contacts of 3.252 entities.

## 5.2 Data collection

### *Questionnaire design*

Measures of all constructs were developed based on the review of the literature. A preliminary version of the questionnaire was developed and administered to five academics in the field of management and economics. The purpose was to evaluate the content validity of the measures selected. The research instrument was then modified based on the feedback received. Subsequently, the revised questionnaire was pretested and refined for relevance and clarity, and no significant problems were found.

### *Survey response*

Each of the 3.252 entities included in the database were contacted during January and March of 2020 by email. The purification of the database was completed with the removal of 864 email addresses due to absent emails responses and errors messages. The total number of the sampling frame was 2.388 social organizations.

A formal email describing the objectives and importance of the study was sent to all entities. All respondents were guaranteed anonymity, and a summary of the research findings was promised in exchange for their participation. After two rounds of persistent emails asking for respondents to return the questionnaires, some entities failed to accept the email or were not willing to answer. A total of 337 questionnaires were received although 24 were dropped due to excessive missing data. Thus, the final database included 313 responses, yielding an acceptable response rate of 13.1% (313/2.388).

### *Sample*

The largest number of the 313 respondents who participated in the survey was from social organizations located in the middle of the country (45.7%), North (35.8%), South (16%) and Islands (2.5%). In the sample, 91.1% of the organizations held more than 10 years of existence, 6.1% held between 5 and 10 years, and the remainder (2.9%) held less than 5 years. The geographical area of intervention of the majority of organizations was local (45%), regional (29.4%), national (19.8%) and international (5.8%).

The size of the social organizations measured by the number of employees was less than 5 (14.4%), between 5 and 10 (13%), between 11 and 30 (31.3%) and more than 30 (41.3%). The size according to the number of volunteers was less

than 10 (59.4%), between 10 and 20 (20.1%), between 21 and 50 (8%) and more than 50 (12.5%). The size regarding the number of beneficiaries was less than 100 (24.3%), between 101 and 200 (24.9%), between 201 and 500 (18.5%) and more than 500 (32.3%). The size related with the annual amount of transactions was less than €50.000 (9.6%), between €50.000 and €100.000 (19.5%), between €100.001 and €500.000 (28.4%), and more than €500.000 (42.5%).

### 5.3 Measurement

Multi-item scales and five-point response formats were used to operationalize all variables. The measurement approach for each theoretical construct is described briefly below and is measured on a five-item Likert scale: 1 for ‘strongly disagree’ and 5 for ‘strongly agree’. The items of the constructs regarding the different types of inter-organizational networks are all adapted from Abbas et al. (2019) for social organizations and refined in the pre-testing stage of the questionnaire.

Inter-organizational network of donors (IOND) – this five-item construct was operationalized using four statements for measuring the perceptions of the social organization regarding the connections established with the main potential donors/investors for the purposes of: i) obtain financial contributions; ii) hear their opinion about our new activities/projects; iii) invitation to participate in our own activities; iv) information about our own activities.

Inter-organizational network of other social organizations (IONOSO) – this five-item construct was operationalized using four statements for measuring the perceptions of the social organization regarding the connections established with other social organizations for the purposes of: i) help to develop our own activities; ii) hear their opinion about our new activities/projects; iii) invitation to participate in our own activities; iv) information about our own activities.

Inter-organizational network of public institutions (IONPI) – this five-item construct was operationalized using four statements for measuring the perceptions of the social organization regarding the connections established with the main public institutions for the purposes of: i) help to develop our own activities; ii) hear their opinion about our new activities/projects; iii) invitation to participate in our own activities; iv) information about our own activities.

Resources Acquisition (RA) - the variables related to resources were operationalized using a five-item Likert scale for measuring the level of agreement with statements regarding the capacity of the respondent to attract different types of resources (e.g., physical, financial, human). The six items were derived from Ge et al. (2009) and all were adapted for social organizations and refined in the pre-testing stage of the questionnaire.



Social Performance (SP) - this five-item Likert scale construct was operationalized using seven statements for measuring manager's perceptions about the social performance of the organization. The items were derived from Miles et al. (2014), adapted for social organizations and refined in the pretesting of the questionnaire.

Economic Performance (EP) - this five-item Likert scale construct was operationalized using five statements for measuring manager's perceptions about the economic performance of the social organization. The items were derived from Miles et al. (2014), adapted for social organizations and refined in the pretesting of the questionnaire.

## 6 RESULTS

This study used Structural Equation Modelling (SEM) to analyse data. The SEM provides a quantitative test of a hypothesized theoretical model, which represents a set of observed variables that define constructs and how these constructs are related to each other (Collier, 2020; Whittaker & Schumacker, 2022).

Specifically, to measure and estimate the structural model, the statistical software SPSS version 26 and AMOS version 22 were used. The proposed structural model also includes second order constructs that represent the hypothesis that these apparently distinct constructs (Funders/Donors; Other Social Organizations; Government Entities) are related under the same concept (Inter-organizational Network). In practice, second-order estimation is a statistical method to confirm that the construct theorized (Inter-organizational Network) and used in this study carries a certain number of underlying sub-constructs (Funders/Donors; Other Social Organizations; Government Entities) (Chen et al., 2005; Collier, 2020).

### *Descriptive Statistics of Latent Constructs*

Descriptive statistics show the mean (M), standard deviation (SD), asymmetry and kurtosis of all variables selected (Table 1). The analyses of the normality of the data were given by the kurtosis and asymmetry indicators. According to Brown (2006) the acceptable values of skewness fall between  $\pm 3$  and kurtosis between  $\pm 10$  when using SEM. Given that the kurtosis and the asymmetry values are within an acceptable range the analysis proceeded to the next stage.

Table 1. Descriptive data analysis

ITEMS	N	MEANS	STD DEV.	SKEWNESS	STD. ERROR SKEWNESS	KURTOSIS	STD. ERROR KURTOSIS
FD1	313	3.45	1.208	-0.423	0.138	-0.706	0.275
FD2	313	3.28	1.167	-0.313	0.138	-0.637	0.275
FD3	313	3.58	1.177	-0.585	0.138	-0.440	0.275
FD4	313	3.66	1.160	-0.646	0.138	-0.343	0.275
OS01	313	3.73	0.970	-0.501	0.138	-0.062	0.275
OS02	313	3.56	0.986	-0.438	0.138	-0.091	0.275
OS03	313	3.79	0.941	-0.474	0.138	-0.206	0.275
OS04	313	3.73	0.953	-0.535	0.138	-0.022	0.275
GE1	313	3.46	1.152	-0.493	0.138	-0.433	0.275
GE2	313	3.16	1.163	-0.118	0.138	-0.768	0.275
GE3	313	3.37	1.170	-0.337	0.138	-0.635	0.275
GE4	313	3.45	1.160	-0.307	0.138	-0.732	0.275
RES1	313	3.01	1.117	-0.130	0.138	-0.744	0.275
RES2	313	3.18	1.109	-0.217	0.138	-0.747	0.275
RES3	313	2.96	1.024	-0.108	0.138	-0.555	0.275
RES4	313	2.89	1.076	0.007	0,138	-0.563	0,275
RES5	313	3.01	1.083	-0.074	0.138	-0.620	0.275
RES6	313	3.42	1.003	-0.350	0,138	-0.358	0.275
SP1	313	3.93	0.874	-0.645	0.138	0.279	0.275
SP2	313	3.70	1.021	-0.651	0.138	-0.016	0.275
SP3	313	3.83	0.953	-0.735	0.138	0.178	0,275
SP4	313	4.32	0.816	-1.425	0.138	2.507	0,275
SP5	313	4.02	0.964	-0.968	0.138	0.642	0,275
SP6	313	4.32	0.750	-1.096	0,138	1.712	0.275
SP7	313	4.29	0.778	-1.099	0.138	1.501	0,275
SP1	313	3.65	0.898	-0.389	0.138	0.147	0.275
SP2	313	4.06	0.871	-0.915	0.138	0.808	0.275
SP3	313	3.43	1.175	-0.341	0.138	-0.716	0.275
SP4	313	3.84	1.109	-0.758	0.138	-0.113	0.275
SP5	313	3.22	1.215	-0.296	0.138	-0.772	0.275

Source: Authors' own elaboration

### *Measurement model*

The AMOS 22.0 software was used for Confirmatory Factor Analysis (CFA), employing Maximum Likelihood Estimation. However, prior to testing the structural model is necessary to test the instrument validity and reliability. Accordingly, the validity of the instrument ensuring that the items used to measure each construct are measuring the intended construct is given by the Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) indicator that is superior to 0.6, and the Bartlett's test of sphericity that is inferior to 0.001, meaning that the items are factorial (Watkins, 2021). Moreover, all factor loadings were superior to 0.50 and positive and significant at the 0.01 level under the same construct, as recommended by Hair et al. (2014) and Watkins (2021). Factor loadings are basically the correlation coefficient for the items and constructs (Watkins, 2021) and, in this case, the values obtained are acceptable (see Appendix - Table AI).

The reliability of the constructs and internal consistency of the scales were analysed through Cronbach's Alpha and Composite Reliability (CR), which are a widely used indicators for the purpose (Collier, 2020). Table 2 demonstrates that Cronbach's Alpha are above 0.8 and CR above 0.7, thus exceeding the recommended minimum value. Therefore, the results indicate an appropriate reliability and internal consistency for all constructs (Collier, 2020). The values of the Average Variance Extracted (AVE) are higher than 0.5 and the Maximum Shared Variance (MSV) and Average Shared Variance (ASV) were both below the AVE, in all cases, confirming the convergent validity (Collier, 2020; Fornell & Larcker, 1981). Finally, as recommended, the square root of the AVE measures is bigger than all the correlations among all the constructs, supporting the discriminant validity of the data (Fornell & Larcker, 1981).

Table 2. Mean, SD, Variance, Reliability and Validity of the Constructs

	A	CR	AVE	MSV	ASV	1	2	3	4	5	6
1- SOCIAL PERFORMANCE	0.874	0.812	0.590	0.231	0.197	<b>0.768</b>					
2- FUNDERS/ DONORS	0.922	0.866	0.764	0.375	0.266	0.439	<b>0.874</b>				
3- OTHER SOCIAL ORGANIZATIONS	0.926	0.909	0.834	0.309	0.227	0.459	0.546	<b>0.913</b>			
4- GOVERNMENT ENTITIES	0.936	0.922	0.797	0.254	0.172	0.362	0.504	0.471	<b>0.893</b>		
5- RESOURCES	0.875	0.801	0.503	0.375	0.267	0.481	0.612	0.556	0.475	<b>0.709</b>	
6- ECONOMIC PERFORMANCE	0.803	0.778	0.642	0.217	0.148	0.466	0.457	0.309	0.162	0.439	<b>0.801</b>
$\alpha$ – Cronbach's Alpha CR - Composite Reliability AVE - Average Variance Extracted MSV - Maximum Shared Variance ASV - Average Shared Variance Diagonal elements (bold) show the square root of average variance extracted (AVE)											

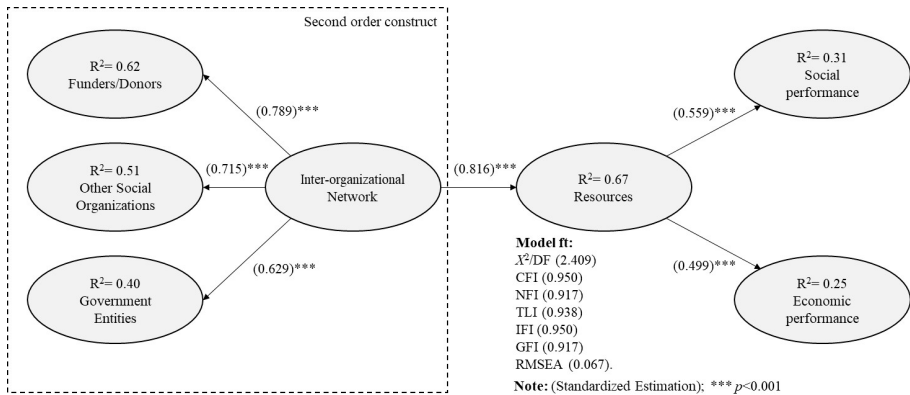
Source: Authors' own elaboration

It should be noted that the second-order constructs (Funders/Donors; Other Social Organizations; Government Entities) are included in the CFA to determine the validity of the indicators for their constructs. On the other hand, the analysis of the relationship of the first-order constructs to the second-order constructs are evaluated in the structural model (Collier, 2020).

### Structural model analysis

Figure 2 shows the Structural Equation Modelling, which incorporates the hypothesized relationships. Some indicators were used to assess the model fit, specifically  $\chi^2/df$  (chi-square divided by the degrees of freedom); CFI – Comparative Fit Index; NFI - Normed-Fit Index; TLI - Tucker Lewis Index; IFI - Incremental Fit Index; GFI - Goodness of Fit Index; RMSEA - Root Mean Square Error of Approximation. The results obtained are  $\chi^2/df = 2.409$ ; GFI=0.917; CFI=0.950; NFI=0.917; TLI=0.938; IFI=0.950; RMSEA=0.067, indicating an adequate fit for the data (Collier, 2020).

Figure 2. Structural model.



Source: Authors' own elaboration

### Hypotheses test

The structural equation modelling involves the hypothesized relationships between first and second-order constructs (Collier, 2020), as showed in Fig. 1. The direct effect shows that 'Inter-organizational Network' has positive and significant effects on 'Resources' ( $\beta=0.816$ ;  $p < 0.001$ ), hence H1 is supported. The results also reveal that 'Resources' contribute positively to 'Social performance' ( $\beta=0.559$ ;  $p < 0.001$ ) and to 'Economic performance' ( $\beta=0.499$ ;  $p < 0.001$ ), hence H2 e H3 are also supported, respectively.

Regarding second-order constructs, the 'Funders/Donors' ( $\beta=0.789$ ;  $p < 0.001$ ), 'Other Social Organizations' ( $\beta=0.715$ ;  $p < 0.001$ ) and 'Government Entities' ( $\beta=0.629$ ;  $p < 0.001$ ) are all three sub-constructs positively and significantly related to the superior constructs theoretically identify by 'Inter-organizational Network'. Thus, hypotheses Ha, Hb e Hc are supported.

Moreover, the values of the R2 are all superior to 0.25, indicating how much of the variance in the dependent variable is explained by antecedent relationships of other variables. Although there are no recommended values, the rule of thumb of above 25% indicates significant weights (Collier, 2020; Hair et al., 2014).

## 7 ANALYSIS AND DISCUSSION

The general purpose of this research was to expand our understanding of the impact of inter-organizational relationships on the acquisition of resources for the social organization and its consequences on the social and economic performance. To achieve this, the relationships of three types of networks (funders/donors, other

social organizations, government entities) were empirically assessed relative to resources acquisition and subsequently social and economic performance.

The results attained in the investigation demonstrate that inter-organizational relationships provide opportunities for social organizations to cooperate and not act in isolation to obtain resources. In particular, the investigation finds the role of funders/donors, other social organizations and government entities relevant in attracting resources. Our study examines also the consequences of resource acquisition on the social and economic performance of the social organization. Our findings suggest that the linkage between the resources and subsequent performance is positive. More specifically, resources have a direct and positive impact on social performance, whereas economic performance is relatively less important. A possible explanation may lie in the nature of the social organization, as for them the social dimension is especially important and lies at the core of all the activities carried out. Herein, social performance reflects the accomplishments of the main objectives and mission of the organization that is more oriented toward the wellbeing of the community. In contrast, economic performance reflects the search for the organisation's sustainability that has to deal with the shortage of resources (financial, for example), and perceived as being instrumental in the pursuit of the social mission of the organisation. Together, these findings validate the proposed theoretical model based on the network perspective and stakeholders theory (Anderson et al., 1994; Håkansson & Snehota).

According to the researchers' initial expectation, the results attained highlight the positive impact that the relationships established with stakeholders are able to produce in terms of resource acquisition. The second order coefficients of the structural equation model even suggest the relative importance of the relationships established by the social organization with the donors, government agencies and other social organizations. This pattern could be explained by the scarcity of resources that characterizes social organisations, as well as the resource dependency theory that emphasize the need to develop the financial capacity to allow the ability to acquire other production factors available on the market and provided by other stakeholders (Donaldson et al., 2021; Pfeffer & Salancik, 1978).

The investigation also confirms the importance of dealing with funders/donors in the process of resources acquisition, although other types of stakeholders should not be disregarded. In this sense, as argued by Parmar et al. (2010), understanding the process of social value creation pursued by social organizations requires the consideration of different types of stakeholders who have a stake in the activities developed and should be analysed under the concept of the 'network portfolio' of the organization (Fu & Cooper, 2020). Accordingly, the linkages established with governments and other social organizations is considered positive and able to influence the capacity of the social organisation to mobilise resources,

that otherwise would be more difficult or even impossible to attract (Bazanini et al., 2012; Bernardino & Freitas Santos, 2019; Gerli et al., 2021; Garrido-Skurkovic & Steglich, 2022; Granovetter, 1985).

Furthermore, the results attained also reveal the importance of attracting more resources for the social organizations in order to increase its performance. This positive contribution is noticeable both on social and economic performance. Thus, as claimed by the resource-based theory, the study shows that the portfolio of resources that are available to social organisations can influence their performance and the overall value they are capable of producing (Hart & Dowell, 2011; Killen et al., 2012; Meyskens et al., 2010; Molloy et al., 2011).

## 8 CONCLUSIONS

Social organizations face significant challenges when pursuing their social mission, mainly due to the lack of resources. Herein, inter-organizational relationships involving different types of stakeholders could offer several advantages for accessing supplementary resources.

Based on the network perspective and stakeholder theory, the study confirmed that the use of inter-organizational relationships was able to enhance the acquisition of resources. These findings are observed with respect to different stakeholders, such as funders/donors, other social organizations and government agencies. The empirical evidence reveals that the engagement with stakeholders is able to bring several advantages to social organizations, specifically in terms of resources they are able to acquire or access. Accordingly, inter-organizational relationships could be seen as a tool for overcoming the organizational weaknesses deriving from a scenario of resource scarcity. Moreover, the investigation performed allowed us to confirm the adherence to resource-based theory in social entrepreneurship, since the performance of social organizations seems to be constrained by their ability to acquire resources.

Overall, this research has shown that by expanding our research focus to integrate the network theory, the importance of establishing relationships with stakeholders has been detached. Specifically, the model contributes to better understand the role of organizational relationships with funders/donors, other social organizations, and government entities in the process of resource acquisition. By superimposing these three different types of organizational relationships, the model complements other approaches (personal networks, for example) and provides an understanding of how social organizations acquire resources. This integration is of particular importance given the network theory introduces the relationships between organizations as an element of analyses that emerges from, and are shaped by, an external web of formal and informal relationships.

### *Practical implications*

Portuguese social organizations have continuously demonstrated problems of financial sustainability. Most of them depend on the financial support of government institutions and private donations. Also, competition between social organizations has intensified as some of them have introduced management practices in the way they operate, while others maintain amateur practices based on common sense and past experience. To be more efficient, social organizations must actively seek new ways to improve their social and economic performance. Therefore, our findings provide some important implications for practitioners.

First, the study highlights the necessity to give special attention to multiple stakeholders when establishing relationships with business partners. Consequently, within the scope of the network, social organisations have to deal not only with funders/donors, but also with other social organisations and government agencies to be able to optimise the structure and effectiveness of the network to which they belong, as well as to explore the potential that the network has to offer. Despite the potential that considering a multiplicity of stakeholders involves, it represents an extra organizational activity that social organisations wishing to succeed will have to cope with. It could be very time-consuming and demanding in terms of human resources. Therefore, investment in the constitution of adequate teams and their capacity building is critical, since the investment made in this area yields benefits both in terms of the resources acquisition capacity and in terms of the social and economic performance that social organisations are able to achieve.

Second, as social organizations are by nature isolated, they must recognize the importance of cooperation and manage their relationships in order to obtain or share resources. In particular, the cooperation with other social organizations must be improved and enlarged. To facilitate cooperation, social organizations need that managers view the establishment of relationships with other partners favourably and energize organizational members to implement technical and administrative changes successfully. Also, managers of social organizations should be aware that they must cooperate more closely with their stakeholders, for example by using social media to display information for funders and donors. Through such changing, they might attenuate the history of isolation that is rooted in past practices.

Third, social organizations can adopt a market-oriented culture to benchmark new ideas and undertake changes in the operations and related areas (services, products, technology) replicating best practices from other social organizations.

Fourth, managers of social organizations must be conscious of the efforts and strategic value of establishing relationships with different stakeholders. The relationships with funders/donors and government agencies are well established and are easy to understand and tend to have an immediate benefit for the social or-



ganization. In contrast, the relationships with other social organizations may take longer to be effective and achieved with different levels of success. Therefore, managers should be patient with these partners and be aware of the positive and critical impact on the acquisition of resources.

### *Limitations*

As a preliminary study designed to test a new theoretical model, our research is subject to several limitations.

The analysis made in this study is only valid at the time of collecting the data. Longitudinal studies of qualitative nature are needed to assess the long-term impacts of inter-organizational relationships. Further, although the study validates the model, it examines only a limited set of relationships. Therefore, additional networks should be explored, such as the role of personal networks.

Finally, despite the knowledge produced, the evidence collected is limited to the Portuguese context. In the future, it would be worth collecting evidence in other different contexts through a transnational study involving countries exhibiting different economic development levels and characteristics of the Welfare State.

## 9 REFERENCES

- ABBAS, J., RAZA, S., NURUNASABI, M., MINAI, M. S. & BANO, S. (2019). The Impact of Entrepreneurial Business Networks on Firms' Performance Through a Mediating Role of Dynamic Capabilities, *Sustainability*, 11, 1-28.
- ANDERSON, J. C., HÅKANSSON, H. & JOHANSON, J. (1994). Dyadic business relationships within a business network context. *Journal of Marketing*, 58 (4), 1-15.
- AUSTIN, J., & SEITANIDI, M. (2011). Value creation in business – Nonprofit collaborations. Social Enterprise Series, *Harvard Business School Working Paper*, 33. Retrieved on February 1, 2022, from <http://www.hbs.edu/research/pdf/12-019.pdf>
- AUSTIN, J., STEVENSON, H. & WEI-SKILLERN, J. (2006). Social and commercial entrepreneurship: Same, different, or both?, *Entrepreneurship Theory and Practice*, 30 (1), 1-22.
- AXELSSON, B. & EASTON, G. (1992). *Industrial networks: a new view of reality*. London: Routledge.
- BACQ, S., HARTOG, C., & HOOGENDOORN, B. (2013). A quantitative comparison of social and commercial entrepreneurship: Toward a more nuanced understanding of social entrepreneurship organizations in context. *Journal of Social Entrepreneurship*, 4(1), 40–68.
- BACQ, S., HARTOG, C., HOOGENDOORN, B., & LEPOUTRE, J. (2011). *Social and commercial entrepreneurship: Exploring individual and organizational characteristics*. Scales Research Reports, EIM Business and Policy Research. Retrieved on January 29, 2022, from [http://www.ondernemerschap.nl/sys/cftags/assetnow/design/widgets/site/ctm\\_getFile.cfm?file=H201110.pdf&perId=615](http://www.ondernemerschap.nl/sys/cftags/assetnow/design/widgets/site/ctm_getFile.cfm?file=H201110.pdf&perId=615)
- BARNEY, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage, *Journal of Management*, 17 (1), 99-120.

- BARNEY, J., & CLARK, D. (2007). *Resource-based theory. Creating and sustaining competitive advantage*. New York: Oxford University Press.
- BAUER, C., GUZMÁN, C., & SANTOS, F. (2012). Social capital as a distinctive feature of social economy firms. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 8(4), 437-448.
- BAUMOL, W. J. (1990). Entrepreneurship: Productive, unproductive and destructive. *Journal of Political Economy*, 98(5), 893-921.
- BAZANINI, R., SILVA, J. & BIFFI, M. (2020). Empreendedorismo social em redes interorganizacionais: o Fluxo Mimético como Absorção Adaptativa na formação de Competências para o Empoderamento Social. *Gestão & Regionalidade*, 36(109), 163-181.
- BERNARDINO, S. & FREITAS SANTOS (2021). Gestão dos recursos financeiros e performance: dependência ou sustentabilidade das organizações sociais em Portugal?. *European Journal of Applied Business and Management*, 7(1), 23-41.
- BERNARDINO, S. & FREITAS SANTOS, J. (2019) *Network Structure of the Social Entrepreneur: An Analysis Based on Social Organization Features and Entrepreneurs' Demographic Characteristics and Organizational Status*, *Journal of Social Entrepreneurship*, 10:3, 346-366, DOI: 10.1080/19420676.2018.1543725.
- BERNARDINO, S., FREITAS SANTOS, J. & FAGUNDES, S. (2017). Papel do capital social no desenvolvimento de iniciativas sociais. *European Journal of Applied Business and Management*, Special Issue, 91-108.
- BJARSHOLM, D. (2019). Networking as a cornerstone within the practice of social entrepreneurship in sport. *European Sport Management Quarterly*.19(1), 120-137.
- BLOOM, P., & SMITH, B. (2010). *Identifying the drivers of social entrepreneurial impact: Theoretical development and an exploratory empirical test of SCALERS*. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1 (1), 126-145.
- BOJICA, A. M., RUIZ JIMÉNEZ, J. M., RUIZ NAVA, J. A. & FUENTES-FUENTES, M. M. (2018) *Bricolage and growth in social entrepreneurship organisations*, *Entrepreneurship & Regional Development*, 30(3-4), 362-389, DOI: 10.1080/08985626.2017.1413768.
- BONINI, S., & EMERSON, J. (2005). *Maximizing blended value– Building beyond the blended value map to sustainable investing*. Accessed on May 29, 2022, from <http://www.blendedvalue.org/media/pdf-max-blendedvalue.pdf>
- BORNSTEIN, D. (2007). *How to change the world: Social entrepreneurs and the power of new ideas*. New York: Oxford University Press.
- BOSCHEE, J., & MCCLURG, J. (2003). *Towards a better understanding of social entrepreneurship: Some important distinctions*. Institute for Social Entrepreneurs. Retrived on march 16, 2022, from <http://www.caledonia.org.uk/papers/Social-Entrepreneurship.pdf>
- BROWN, T. A. (2006). *Confirmatory factor analysis for applied research*. The Guilford Press.
- BURGA, R. & REZANIA, D. (2016). *Stakeholder theory in social entrepreneurship: a descriptive case study*. *Journal of Global Entrepreneurship Research*, 6(4), DOI 10.1186/s40497-016-0049-8
- BUSCH, C. (2014). *Substantiating social entrepreneurship research: exploring the potential of integrating social capital and networks approaches*. *International Journal of Entrepreneurial Venturing*, 6(1), 69-84.
- CARMAN, J. (2011). Understanding evaluation in nonprofit organizations. *Public Performance & Management Review*, 34 (3), 350 -377.

- CHELL, E. (2007). Social enterprise and entrepreneurship: Towards a convergent theory of the entrepreneurial process, *International Small Business Journal*, 25 (1): 3-19.
- CHEN, F., SOUSA, K. & WEST, S. (2005) Teacher's Corner: Testing Measurement Invariance of Second-Order Factor Models, *Structural Equation Modeling: A Multidisciplinary Journal*, 12(3), 471-492. [https://doi.org/10.1207/s15328007sem1203\\_7](https://doi.org/10.1207/s15328007sem1203_7)
- CHIKOTO-SCHULTZ, G. & SAKOLVITTAYANON, N. (2020). Revenue Diversification, Growth, and Stability. In I. Garcia-Rodriguez & M. E. Romero-Merino (Eds.), *Financing Nonprofit Organizations* (chapter 8). London, Routledge.
- CHOI, N., & MAJUMDAR, S. (2013). Social entrepreneurship as an essentially contested concept: Opening a new avenue for systematic future research. *Journal of Business Venturing*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbusvent.2013.05.001>.
- COLLIER, B.E. (2020). *Applied Structural Equation Modeling Using AMOS. Basic to Advanced Techniques* (1st Ed.). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003018414>
- CORBETT, J. & MONTGOMERY, A. (2017). Environmental Entrepreneurship and Interorganizational Arrangements: A Model of Social-benefit Market Creation. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 11, 422–440
- CRUCKE, S., & DECRAMER, A. (2016). *The Development of a Measurement Instrument for the Organizational Performance of Social Enterprises*, *Sustainability*, 8(2), 161. <https://doi.org/10.3390/su8020161>
- DACIN, T. M., DACIN, P. A. & TRACEY, P. (2011). Social entrepreneurship: a critique and future directions. *Organization Science*, 22(5), 1203-1213.
- DESA, G., & BASU, S. (2013). Optimization or bricolage? Overcoming resource constraints in global social entrepreneurship. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7 (1), 26–49.
- DIONISIO, M. (2019). The evolution of social entrepreneurship research: a bibliometric analysis. *Social Enterprise Journal*, 15 (1), 22-45.
- DONALDSON, D., WINTER, N. & BIGLEY, J. (2021). Organizational Attributes and Their Effect on Donor Intentions: Examining How the Descriptors Used in Marketing Communications Can Affect Donor Support. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 33(5), 516-538, DOI: 10.1080/10495142.2020.1760997
- EUROPEAN COMMISSION. (2018). *Social enterprises*. Retrieved December 27, 2018, from [http://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises\\_en](http://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en).
- FERNANDES, J. et al. (2016). *A Economia Social em Portugal: Necessidades, perspetivas e fontes de financiamento*, Grupo PPE.
- FINNEY, Z., LUEG, J., & CAMPBELL, N. (2008). Market pioneers, late movers, and the resource-based view (RBV): A conceptual model. *Journal of Business Research*, 61 (9), 925-932.
- FORNELL, C., & LARCKER, D., (1981). *Structural equation models with unobservable variables and measurement error*. *Journal of Marketing Research* 18(1), 39-50. <https://www.jstor.org/stable/3150980>
- FOSS, N., KNUDSEN, C., & MONTGOMERY, C. (1995). An exploration of common ground: Integrating evolutionary and strategic theories of the firm. In C. Montgomery (Ed.), *Resource-based on evolutionary theories of the firm (1-17)*, Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.
- FREEMAN, R. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.

- FU, J. & COOPER, K. (2020). *Interorganizational network portfolios of nonprofit organizations: Implications for collaboration management*. *Nonprofit Management and Leadership*, 31, 437–459, DOI: 10.1002/nml.21438
- FREEMAN, R., & MCVEA, J. (2001). *A stakeholder approach to strategic management*. In M. Hitt, R. Freeman, & J. Harrison (Eds.), *The Blackwell handbook of strategic management (89-207)*. Malden, Mass: Blackwell Publishers.
- GALI, N., NIEMAND, T., SHAW, E., HUGHES, M., KRAUS, S. & BREM, A. (2020). Social entrepreneurship orientation and company success : the mediating role of social performance. *Technological Forecasting and Social Change*, 160. DOI: 10.1016/j.techfore.2020.120230
- GARCIA-RODRIGUEZ, I. & ROMERO-MERINO, M. (2020). *A Journey Through the Finance of Nonprofit Organizations: An Introduction*. In I. Garcia-Rodriguez & M. E. Romero-Merino (Eds.), *Financing Nonprofit Organizations (chapter 1)*. London, Routledge.
- GARRIDO-SKURKOWICK, N. & STEGLICH, C. (2022). *Networked solidarity economy: Gender in interorganizational networks. An evaluation with ERGMs*. *Applied Network Science*, 7(23) <https://doi.org/10.1007/s41109-022-00458-y>
- GE, B., HISRICH, R. & DONG, B. (2009). Networking, resource acquisition, and the performance of small and medium-sized enterprises; An empirical study of three major cities in China, *Managing Global Transitions*, 7(3), 221-239.
- GERLI, F., CALDERINI, M. & CHIODO, V. (2021). An ecosystemic model for the technological development of social entrepreneurship: Exploring clusters of social innovation, *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2021.1999396
- GRANOVETTER, M. (1985). The strength of weak ties', *American Journal of Sociology*, 78, 1360–1380.
- GRANT, R. B. (2010). *Contemporary strategy analysis: text and cases*. 7th Edition. West-Sussex. John Wiley & Sons.
- GUPTA, P.; CHAUHAN, S., PAUL, J., JAISWAL, M.P. (2020). Social entrepreneurship research: A review and future research agenda, *Journal of Business Research*, 113, 209-229, <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.03.032>
- HAIR, J., BLACK, W., BABIN, B., & ANDERSON, R. (2014), *Multivariate data analysis*, 7th edition, Pearson Education, London, UK.
- HAKANSSON, H. & SNEHOTA, I. (1995). *Developing Relationships in Business Networks*. Routledge, London.
- HART, S., & DOWELL, G. (2011). A natural-resource-based view of the firm: Fifteen years after. *Journal of Management*, 37 (5), 1464-1479.
- HINES, F. (2005). Viable social enterprises: An evaluation of business support to social enterprises. *Social Enterprise Journal*, 1(1), 13–28.
- HOANG, H., & ANTONCIC, B. (2003). Network-based research in entrepreneurship: A critical review. *Journal of Business Venturing*, 18(2): 165-187.
- KILLEN, C., JUGDEV, K., DROUIN, N., & PETIT, Y. (2012). Advancing project and portfolio management research: Applying strategic management theories. *International Journal of Project Management*, 30 (5), 525–538.
- KOFLER, I. & MARCHER, A. (2018) Inter-organizational networks of small and medium-sized enterprises (SME) in the field of innovation: a case study of South Tyrol, *Journal of Small Business & Entrepreneurship*, 30:1, 9-25, DOI: 10.1080/08276331.2017.1401202.

- LAM, S., ZHANG, W., ANG, A. & JACOB, G. (2020). Reciprocity Between Financial and Social Performance in Microfinance Institutions, *Public Performance & Management Review*, 43, <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1604386>
- LEADBEATER, C. (1997). *The rise of the social entrepreneur*. London: Demos.
- LYONS, T. & KICKUL, J. (2013). The Social Enterprise Financing Landscape: The Lay of the Land and New Research on the Horizon, *Entrepreneurship Research Journal*, 3(2):147-159, DOI: 10.1515/erj-2013-0045
- MADILL, J., & ZIEGLER, R. (2012). Marketing social missions - Adopting social marketing for social entrepreneurship? A conceptual analysis and case study. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 17 (4), 341-351.
- MAIR, J. & MARTÍ, I. (2006). Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction, and delight, *Journal of World Business*, 41 (1): 36-44.
- MAIR, J. & NOBOA, E. (2006). Social entrepreneurship: How intentions to create a social venture are formed. In J. Mair, J., J. Robinson, & K. Hockerts (Eds.), *Social Entrepreneurship* (121-135). New York: Palgrave Macmillan.
- MARTINS, M., & PINHEIRO, S. (2010). Empreendedorismo e Inovação Social. In C. Azevedo, R. Franco, & J. Meneses (Eds.), *Gestão de organizações sem fins lucrativos* (127-132), Lisboa: Vida Económica.
- MCKELVIE, A., & DAVIDSSON, P. (2009). From resource base to dynamic capabilities: An investigation of new firms. *British Journal of Management*, 20 (1), 63-75.
- MEYSKENS, M., ROBB-POST, C., STAMP, J., CARSRUD, A., & REYNOLDS, P. (2010a). Social ventures from a resource-based perspective: An exploratory study assessing global Ashoka fellows. *Entrepreneurship: Theory and Practice*, 34 (4), 661-680.
- MILES, M. P., VERREYNNE, M-L. & LUKE, B. (2014). Social enterprises and the performance advantages of a vincentian marketing orientation. *Journal of Business Ethics*. 123, 549-556.
- MILES, M., VERREYNNE, M.L., LUKE, B., EVERSOLE, R. & BARRACKET, J. (2013). The relationship of Entrepreneurial Orientation, Vincentian Values and economic and social performance in social enterprise, *Review of Business*, 33, (2), 91-102.
- MITCHELL, R., AGLE, B. & WOOD, D. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *The Academy of Management Review*, 22(4), 853-886.
- MOLLOY, J., CHADWICK, C., PLOYHART, R., & GOLDEN, S. (2011). Making intangibles 'tangible' in tests of resource-based theory: A multidisciplinary construct validation approach. *Journal of Management*, 37 (5), 1496-1518.
- MONTGOMERY, A., DACIN, P., & DACIN, M. (2012). Collective social entrepreneurship: Collaboratively shaping social good. *Journal of Business Ethics*, 111 (3), 375-388.
- MORIGGI, A. (2020). Exploring enabling resources for place-based social entrepreneurship: a participatory study of Green Care practices in Finland. *Sustainability Science*, 15, 437-453.
- MORRIS, M., COOMBES, S., SCHINDEHUTTE, M., & ALLEN, J. (2007). Antecedents and outcomes of entrepreneurial and market orientations in a non-profit context: Theoretical and empirical insights. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 13 (4), 12-39.
- MURPHY, P., & COOMBES, S. (2008). *A model of social entrepreneurial discovery*. *Journal of Business Ethics*, 87 (3), 325-336.

- MYERS, P., & NELSON, T. (2010). *Considering social capital in the context of social entrepreneurship*. In A. Fayolle, & H. Matlay (eds.), *Handbook of research on social entrepreneurship* (271-285), Massachusetts: Edward Elgard.
- NORTH, D. C. (1991). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- PARENTE, C. (2014). *Empreendedorismo social em Portugal*, Universidade do Porto - Faculdade de Letras.
- PARMAR, B., FREEMAN, E., HARRISON, J., WICKS, A. & COLLE, S. (2010). *Stakeholder Theory: The State of the Art*, Cambridge, U.K.: Cambridge University Press
- PFEFFER, J., & SALANCIK, G. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.
- RAUCH, A., WIKLUND, J., LUMPKIN, G., & FRESE, M. (2009). Entrepreneurial orientation and business performance: An assessment of past research and suggestions for the future. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 33 (3), 761-787.
- ROTHEROE, N., & RICHARDS, A. (2007). *Social return on investment and social enterprise*. *Social Enterprise Journal*, 3 (1), 31-48.
- RUMELT, R., SCHENDEL, D., & TEECE, D. (1991). Strategic management and economics. *Strategic Management Journal*, 12, 5-29.
- SABETI, H. (2009). *The Emerging Fourth Sector*. Washington: Aspen Institute.
- SAKURAI, M. (2008). Social entrepreneur and resource mobilization: the role of social capital, presented at *ISTR 8th International Conference and 2nd EMES-ISTR European Conference*, Universitat de Barcelona, Barcelona, Spain.
- SCHMIDT, H., BAUMGARTH, C., WIEDMANN, K. & LÜCKENBACH, F. (2015). Strategic orientations and the performance of Social Entrepreneurial Organisations (SEOs): A conceptual model. *Social Business*, 5(2), 131-155.
- SHARIR, M. & LERNER, M. (2006). Gauging the success of social ventures initiated by individual social entrepreneurs. *Journal of World Business*, 41 (1), 6-20.
- SMITH, B., CRONLEY, M., & BARR, T. (2012). Funding implications of social enterprise: The role of mission consistency, entrepreneurial competence, and attitude toward social enterprise on donor behavior. *Journal of Public Policy & Marketing*, 31 (1), 142-157.
- TOLEDANO, N. (2011). Social entrepreneurship: the new narrative for the practice of the social economy. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 73, 9-31.
- USTER, A., VASHDI, D. & BEERI, I. (2022). Enhancing Local Service Effectiveness Through Purpose-Oriented Networks: The Role of Network Leadership and Structure. *American Review of Public Administration*, 52(4), 298-316
- WANG, W. (2009). *Accountability in Social Enterprises: An Analytical Framework*. The University of Pittsburgh's Johnson Institute for Responsible Leadership Working Papers.
- WATKINS, M.W. (2021). *A Step-by-Step Guide to Exploratory Factor Analysis with SPSS* (1st Ed.). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003149347>
- WEERAWARDENA, J., MCDONALD, R., & MORT, G. (2010). Sustainability of nonprofit organizations: An empirical investigation. *Journal of World Business*, 45 (4), 346-356.
- WEERAWARDENA, J., & MORT, G. (2006). *Investigating social entrepreneurship: A multidimensional model*. *Journal of World Business*, 41 (1), 21-35.



- WHITTAKER, T.A. & SCHUMACKER, R.E. (2022). *A Beginner's Guide to Structural Equation Modeling (5TH Ed.)*. New York: Routledge.
- WILSON, F., & POST, J. (2013). *Business models for people, planet (& profits): Exploring the phenomena of social business, a market-based approach to social value creation*. *Small Business Economics*, 40 (3), 715-737
- ZEYEN, A., BECKMANN, M., MUELLER, S., DEES, J., KHANIN, D., KRUEGER, N., MURPHY, P., SANTOS, F., SCARLATA, M., WALSKE, J., & ZACHARAKIS, A. (2013). *Social entrepreneurship and broader theories: Shedding new light on the 'Bigger Picture'*. *Journal of Social Entrepreneurship*, 4 (1), 88-107.
- ZHANG, D., & SWANSON, L. (2013). *Social entrepreneurship in nonprofit organizations: An empirical investigation of the synergy between social and business objectives*, *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 25 (1), 105-125.
- ZHENG, Y., MCKEEVER, B., & XU, L. (2016). *Nonprofit Communication and Fundraising in China: Exploring the Theory of Situational Support in an International Context*. *International Journal of Communication*, 10, 4280–4303.

## APPENDIX

Table A1. Items

CONSTRUCTS/ITEMS	Code	Factor loadings	KMO	REFERENCE
<b>FUNDERS/DONORS</b>				
OUR ORGANIZATION FREQUENTLY ESTABLISHES RELATIONSHIPS WITH MAJOR FUNDERS/DONORS TO HELP US FINANCIALLY SUPPORT OUR ACTIVITIES.	FD1	0.786	0.796	ABBAS, RAZA, NURUNASABI, MINAI & BONO (2019)
OUR ORGANIZATION FREQUENTLY INTERACTS WITH THE MAIN FUNDERS/DONORS TO HEAR FROM THEM ABOUT NEW ACTIVITIES TO BE DEVELOPED.	FD2	0.821		
OUR ORGANIZATION FREQUENTLY INTERACTS WITH MAJOR FUNDERS/DONORS TO INVITE THEM TO PARTICIPATE IN OUR ACTIVITIES.	FD3	0.774		
OUR ORGANIZATION FREQUENTLY INTERACTS WITH MAJOR FUNDERS/DONORS TO INFORM THEM ABOUT OUR ACTIVITIES.	FD4	0.756		
<b>OTHER SOCIAL ORGANIZATIONS</b>				
OUR ORGANIZATION OFTEN ESTABLISHES RELATIONSHIPS WITH OTHER SOCIAL ORGANIZATIONS TO HELP US IN THE DEVELOPMENT OF OUR ACTIVITIES.	OS01	0.819	0.843	ABBAS, RAZA, NURUNASABI, MINAI & BONO (2019)
OUR ORGANIZATION FREQUENTLY INTERACTS WITH OTHER SOCIAL ORGANIZATIONS TO HEAR FROM THEM ABOUT NEW ACTIVITIES TO BE DEVELOPED.	OS02	0.823		
OUR ORGANIZATION FREQUENTLY INTERACTS WITH OTHER SOCIAL ORGANIZATIONS TO INVITE THEM TO PARTICIPATE IN OUR ACTIVITIES.	OS03	0.832		
OUR ORGANIZATION FREQUENTLY INTERACTS WITH OTHER SOCIAL ORGANIZATIONS TO INFORM THEM ABOUT OUR ACTIVITIES.	OS04	0.815		

CONSTRUCTS/ITEMS	Code	Factor loadings	KMO	REFERENCE
<b>GOVERNMENT ENTITIES</b>				
OUR ORGANIZATION FREQUENTLY ESTABLISHES RELATIONSHIPS WITH GOVERNMENT ENTITIES TO HELP US CARRY OUT OUR ACTIVITIES.	GE1	0.878	0.850	ABBAS, RAZA, NURUNASABI, MINAI & BONO (2019)
OUR ORGANIZATION FREQUENTLY INTERACTS WITH GOVERNMENT ENTITIES TO HEAR FROM THEM ABOUT NEW ACTIVITIES TO BE DEVELOPED.	GE2	0.856		
OUR ORGANIZATION FREQUENTLY INTERACTS WITH GOVERNMENT ENTITIES TO INVITE THEM TO PARTICIPATE IN OUR ACTIVITIES.	GE3	0.857		
OUR ORGANIZATION FREQUENTLY INTERACTS WITH GOVERNMENT ENTITIES TO INFORM THEM ABOUT OUR ACTIVITIES.	GE4	0.829		
<b>RESOURCES</b>				
TO WHAT EXTENT DO YOU AGREE THAT, THROUGH THE ORGANIZATION'S NETWORK OF CONTACTS, YOU CAN OBTAIN MATERIAL RESOURCES (MACHINES, VEHICLES, ETC.).	RES1	0.747	0.874	GE, HISRICH, & DONG (2009).
TO WHAT EXTENT DO YOU AGREE THAT, THROUGH THE ORGANIZATION'S NETWORK OF CONTACTS, YOU CAN ATTRACT HUMAN RESOURCES (VOLUNTEERS, EMPLOYEES).	RES2	0.728		
TO WHAT EXTENT DO YOU AGREE THAT, THROUGH THE ORGANIZATION'S NETWORK OF CONTACTS, YOU ARE ABLE TO ATTRACT FINANCIAL RESOURCES.	RES3	0.803		
TO WHAT EXTENT DO YOU AGREE THAT, THROUGH THE ORGANIZATION'S NETWORK OF CONTACTS, YOU CAN OBTAIN FINANCIAL, FISCAL, OR OTHER SUPPORT FROM THE STATE.	RES4	0.675		
TO WHAT EXTENT DO YOU AGREE THAT, THROUGH THE ORGANIZATION'S NETWORK OF CONTACTS, YOU CAN OBTAIN SPECIFIC SUPPORT AND ASSISTANCE FROM OTHER SOCIAL ORGANIZATIONS FOR THE PROVISION OF THE SERVICE.	RES5	0.726		
TO WHAT EXTENT DO YOU AGREE THAT, THROUGH THE ORGANIZATION'S NETWORK OF CONTACTS, YOU CAN FIND BETTER SUPPLIERS.	RES6	0.562		
<b>SOCIAL PERFORMANCE</b>				
OUR DONORS ARE VERY SATISFIED WITH OUR ORGANIZATION.	SP1	0.580	0.864	MILES, VERREYNNE, & LUKE (2013).
OUR ORGANIZATION INFORMS THE COMMUNITY ABOUT THE DIFFICULTIES OF OUR BENEFICIARIES.	SP2	0.493		
OUR ORGANIZATION HELPS TO MOBILIZE INTEREST FOR OTHER SOCIAL WELFARE INITIATIVES.	SP3	0.538		
OUR ORGANIZATION IS OFTEN SEEN AND VALUED BY OUR BENEFICIARIES AS CREDIBLE.	SP4	0.765		
IN RECENT YEARS WE HAVE ACHIEVED OUR GOALS IN TERMS OF SUPPORTED BENEFICIARIES.	SP5	0.677		
THE BENEFICIARIES OF OUR ORGANIZATION ARE SATISFIED WITH OUR SERVICES.	SP6	0.837		
BENEFICIARIES AND OTHER PARTIES INVOLVED IN THE ORGANIZATION RECOMMEND OUR SERVICES TO OTHERS.	SP7	0.824		



CONSTRUCTS/ITEMS	Code	Factor loadings	KMO	REFERENCE
<b>ECONOMIC PERFORMANCE</b>				
OUR ORGANIZATION IS MORE EFFICIENT IN SERVING OUR BENEFICIARIES THAN OTHERS.	SP1	0.558	0.740	MILES, VERREYNNE, & LUKE (2013)
IN THE LAST FEW YEARS, OUR ORGANIZATION HAS IMPROVED ITS EFFICIENCY.	SP2	0.593		
OUR ORGANIZATION'S FINANCIAL SITUATION HAS IMPROVED IN RECENT YEARS.	SP3	0.774		
IN RECENT YEARS, OUR ORGANIZATION HAS SUPPORTED MORE BENEFICIARIES.	SP4	0.521		
OUR ORGANIZATION IS FINANCIALLY SUSTAINABLE.	SP5	0.807		
Kaiser Normalization Varimax rotation method Kaiser-Meyer-Olkin measure of sampling adequacy (KMO)= 0.907 Total variance explained= 70.836%% Bartlett's test sig. 0.000. All factor loadings are significant at $P < 0.001$				

Source: Authors' own elaboration



**CES**  
COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL

Núm. 45 (2022-2023), páxs. 55-75  
ISSN: 1130-2682

**LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS EN EUROPA: ¿UN  
NUEVO IMPULSO PARA LAS COOPERATIVAS?**

*ENERGY COMMUNITIES IN EUROPE: A NEW  
IMPETUS FOR COOPERATIVES?*

ELISABET GONZÁLEZ PONS\*

Recepción: 01/09/2023 - Aceptación: 24/10/2023

---

\* Prof. Ayudante Doctora de Derecho Mercantil. Departamento de Derecho Mercantil “Manuel Broseta Pont”. Universitat de València. Dirección de correo electrónico: Elisabet.Gonzalez@uv.es. Este trabajo se enmarca en el Proyecto TED2021-129787B-I00, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea “NextGenerationEU”/PRTR, denominado COMUNIDADES DE AUTOCONSUMO CLAVE EN LA TRANSICION ENERGETICA, cuya IP es M<sup>a</sup> José Vañó Vañó.

## RESUMEN

Las comunidades energéticas (CEs) se introducen en Europa por la Directiva 2018/2001 y la Directiva 2019/944. Las CEs, son una figura que pone en valor la creación de beneficios medioambientales o socioeconómicos para sus socios o miembros o a las zonas donde opera, más que los beneficios financieros. Las directivas, no hacen referencia a ninguna categoría jurídica en particular. Sin embargo, las características de las CEs recuerdan, a los principios cooperativos de la ACI.

El trabajo, analiza la normativa europea y los avances realizados en algunos Estados miembros, especialmente aquellos pioneros en la formación de estas comunidades y se centra en el ordenamiento español. El objetivo, es conocer si la fórmula cooperativa puede ser la mejor alternativa para articular las CEs.

**PALABRAS CLAVE:** Comunidades energéticas, legislación, cooperativas.

## ABSTRACT

Energy communities (ECs) are introduced in Europe by Directive 2018/2001 and Directive 2019/944. ECs are a legal entity which values the creation of environmental or socioeconomic benefits for its partners or members or the areas where it operates, more than financial benefits. The directives do not refer to any legal category. However, the characteristics of the ECs remind the cooperative principles of the ICA.

This paper analyzes the European regulations and the advances made in some Member States, especially those pioneers in the creation of these communities and focuses on the Spanish legal system. The objective is to know if the cooperative formula can be the best alternative to articulate ECs.

**KEYWORDS:** Energy communities, legislation, cooperatives.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. LAS COMUNIDADES DE ENERGÍA RENOVABLE Y LAS COMUNIDADES CIUDADANAS DE ENERGÍA. III. LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS Y LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS. 1. Primer principio cooperativo y la participación voluntaria y abierta de los socios o miembros en la comunidad energética. 2. Segundo principio cooperativo y la participación de los socios o miembros en la comunidad energética. 3. Cuarto principio cooperativo y su especial consideración en el caso de las CER. 4. Séptimo principio cooperativo y los beneficios que reportan las comunidades energéticas en la zona en la que operan. IV. EL PROTAGONISMO DE LAS COOPERATIVAS EN EUROPA EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS. 1. Las comunidades energéticas en España: el papel de las cooperativas eléctricas. 2. La cooperativa como única posibilidad de articular una comunidad energética en Grecia. 3. La “cooperativa di comunità” italiana. 4. La situación en Francia. V. REFLEXIONES FINALES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

**SUMMARY:** I. INTRODUCTION. II. RENEWABLE ENERGY COMMUNITIES AND CITIZEN ENERGY COMMUNITIES. III. THE ENERGY COMMUNITIES AND THE COOPERATIVE PRINCIPLES. 1. First cooperative principle and the voluntary and open participation of partners or members in the energy community. 2. Second cooperative principle and the participation of partners or members in the energy community. 3. Fourth cooperative principle and its special consideration in the case of RECs. 4. Seventh cooperative principle and the benefits reported by energy communities in the area in which they operate. IV. THE LEADERSHIP OF COOPERATIVES IN EUROPE IN THE CONFIGURATION OF ENERGY COMMUNITIES. 1. Energy communities in Spain: the role of electrical cooperatives. 2. The cooperative as the only possibility of articulating an energy community in Greece. 3. The Italian “cooperativa di comunità”. 4. The situation in France. V. CONCLUDING THOUGHTS. VI. BIBLIOGRAPHY.

## I INTRODUCCIÓN

La política medioambiental más reciente de la Unión Europea se ha planteado un gran reto: hacer frente a la emergencia climática y lograr la consolidación de formas más sostenibles de energía que aquellas basadas en combustibles fósiles. La estrategia de la llamada “Unión de la Energía”, persigue los objetivos fundamentales de garantizar una energía asequible, segura y sostenible<sup>1</sup>. En este contexto, las comunidades energéticas se presentan como una herramienta clave para aumentar la aceptación pública de nuevos proyectos, sobre todo aquellos que tienen como base las energéticas renovables. Pueden contribuir al desarrollo local; a la llamada “alfabetización energética” que reporte una mayor conciencia a los consumidores sobre el consumo responsable de energía

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva [COM (2015)080 final], de 25 de febrero de 2015.

y también, como se expondrá, ser un instrumento para garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todas las personas<sup>2</sup>.

En la Comunicación de la Comisión “Energía limpia para todos los europeos”, publicada el 30 de noviembre COM (2016) 860 final, se presentó un paquete de medidas que pretendían acelerar la transición hacia una energía limpia en beneficio de todos los europeos<sup>3</sup>. Se trataba de una serie de propuestas que pretendían impulsar el nuevo sistema energético al que aspiraba la Unión Europea, basado en un mayor protagonismo de las energías renovables. Las propuestas a las que nos referimos tenían tres objetivos primordiales, que se concretaban en: priorizar la eficiencia energética; que la Unión Europea ocupase el liderazgo mundial en materia de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores<sup>4</sup>.

Entre las propuestas legislativas que anunciaba la Comisión en la citada Comunicación, destacamos dos Directivas comunitarias que reconocían formalmente, por primera vez, a las comunidades energéticas como nuevo actor en el mercado energético. Las Directivas en concreto son: la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (en adelante, Directiva 2018/2001) y la Directiva 2019/944, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (en adelante, Directiva 2019/944).

Ambos textos, parten de un concepto autónomo de comunidad energética, que se definiría, a grandes rasgos, como una entidad jurídica, sin hacer referencia a ninguna categoría en particular, que reporta beneficios socio-económicos o ambientales a sus socios o miembros o a las comunidades en las que actúa. En la base de estas comunidades se encuentra la figura del consumidor, al que las directivas otorgan un papel preeminente para lograr la transición energética a la que aspira Europa<sup>5</sup>.

La participación de los consumidores en el sector energético se consigue de dos formas: o bien, directamente, a través de los llamados autoconsumidores (terminología propia de la Directiva 2018/2001) o clientes activos (según la Directiva 2019/944); o bien, indirectamente, mediante su integración en las comunidades energéticas. A esta última opción ceñiremos nuestro análisis en este trabajo. Para

<sup>2</sup> Vid., los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por las Naciones Unidas en 2015 (ODS 7).

<sup>3</sup> OLMEDO PERALTA, E., “Competencia en la unión de la energía: aplicación del derecho antitrust para consolidar un sistema eléctrico integrado en Europa”, en MARTÍ MIRAVALLS, J. (Dir.) y RODILLA MARTÍ, C. (Coord.), *Competencia en mercados digitales y sectores regulados*, Tirant lo Blanch, València, 2021, pp. 381-402. También, puede consultarse, ROBERTS, J., “Power to the people? Implications of the Clean Energy Package for the role of community ownership in Europe’s energy transition”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 29 (2020).

<sup>4</sup> FAJARDO GARCÍA, G., “El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa* 66 (2021), p. 35.

<sup>5</sup> Comisión europea en su Comunicación “Energía limpia para todos los europeos”, publicada el 30 de noviembre COM (2016) 860 final.

ello, ahondaremos en las características que debe reunir la entidad jurídica que represente la comunidad energética y estudiaremos las opciones que presenta el Derecho de cooperativas para su articulación.

## II LAS COMUNIDADES DE ENERGÍA RENOVABLE Y LAS COMUNIDADES CIUDADANAS DE ENERGÍA

Las comunidades energéticas, son un amplio concepto que aglutina varias formas de involucrar a los consumidores en el sector energético<sup>6</sup>. Sin embargo, los textos comunitarios en materia energética se refieren formalmente a este sistema de organización como “Comunidad de energía renovable” (también conocida por su abreviatura, CER) en la Directiva 2018/2001 y “Comunidad ciudadana de energía” (también conocida por su abreviatura, CCE) en la Directiva 2019/944.

Las CER y las CCE son dos figuras que presentan algunas diferencias respecto a las características que las definen, si bien, estas no son radicales, sobre todo en las finalidades en las que se orientan, entre las que no está como elemento prioritario obtener un beneficio financiero, aunque este no se excluya<sup>7</sup>.

En particular, la CER, según el art. 2.16 de la Directiva 2018/2001, se identifica con una entidad jurídica, que cumpla con las siguientes condiciones: a) Con arreglo al Derecho nacional que le sea aplicable, se base en la participación abierta y voluntaria de sus socios o miembros, y que sea una entidad autónoma y efectivamente controlada por sus socios o miembros que estén situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado; b) Para que tenga la consideración de CER, los socios o miembros han de ser personas físicas, pymes, o autoridades locales, entre las que se incluyen los municipios; c) La comunidad energética tendrá como finalidad primordial, proporcionar beneficios medioambientales, económicos o

---

<sup>6</sup> Comúnmente se utiliza la expresión “*comunidad energética*” para hacer referencia a múltiples iniciativas del sector energético, que, aunque no casen con los requisitos que establecen para las CER o CCE los textos comunitarios de referencia, sí comparten buena parte de sus principios. Así sucede, por ejemplo, con la expresión CEL o comunidad energética local que describe una forma de participación ciudadana en el sector energético centrada en un entorno local que no se corresponde técnicamente con los conceptos de CER o CCE que introduce el legislador comunitario. Sobre la pluralidad de conceptos a los que puede referirse la expresión “Comunidad energética local”, puede consultarse el trabajo GONZÁLEZ RÍOS, I., “Las comunidades energéticas locales: un nuevo desafío para las entidades locales”, *RAVP* 117 (mayo-agosto 2020), pp. 147-193. En la otra cara de la moneda, se situarían las erróneas referencias a comunidades energéticas cuando en realidad regulatoriamente se corresponderían con el autoconsumo colectivo. Así, lo ha manifestado el legislador español con la aprobación del Real Decreto-Ley 18/2022 de 18 de octubre.

<sup>7</sup> Véase, de forma gráfica, cómo describimos las características comunes y principales diferencias entre CER o CCE en el cuadro comparativo de nuestro estudio GONZÁLEZ PONS, E. y GRAU LÓPEZ, C. R., “*Las cooperativas de consumo eléctricas y las comunidades energéticas*”, publicado por la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios-Hispacoop, 2022, p. 17/64.

sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras.

Por su parte, el art. 2.11 de la Directiva 2019/944 define las CCE como entidades jurídicas que: a) se basan en la participación voluntaria y abierta, y cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas, b) cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera, y c) participa en la generación, incluida la procedente de fuentes renovables, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética o, la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios.

De una lectura preliminar de las dos definiciones de comunidades energéticas que exponen los textos comunitarios, se deduce que la diferencia principal entre una CER y CCE se concreta en las actividades que puede desarrollar la comunidad energética. En el caso de la CCE se reconoce un ámbito de actuación más amplio que las CER, ciñéndose esta última a las energías renovables.

Al margen del ámbito de su actividad que, como decimos, es distinto, ambos textos, se refieren a “*entidades jurídicas*” que reúnan, arreglo a derecho nacional, una serie de requisitos, pero las directivas no se pronuncian sobre ninguna tipología jurídica en particular. De ahí, que este trabajo, se cuestione la entidad jurídica que podría representar mejor los intereses de la comunidad energética, ya se configure como CER o CCE.

En estos momentos en los que los Estados miembros, están en pleno proceso de transposición de estas dos directivas a sus ordenamientos, es una buena ocasión, en primer lugar, para reflexionar sobre la forma más efectiva para dar cumplimiento a las directivas, que pasa por establecer un marco jurídico que facilite la creación de comunidades energéticas. También esta es una buena ocasión para discutir la mejor alternativa para articular las comunidades energéticas. Por ello, al calor de la aprobación de las directivas a las que nos referimos, se han publicado múltiples estudios que analizan estos aspectos<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Véase GONZÁLEZ PONS, E., y GRAU LÓPEZ, C. R., *Las cooperativas de consumo eléctricas y las comunidades energéticas*, op. cit.; DE LA VEGA GARCÍA, F., “La cooperativa como comunidad energética y sus especialidades retributivas” en DE LA VEGA GARCÍA, F. y PARDO LÓPEZ, M.M. (DIR.) y SÁNCHEZ GARCÍA, A., (Coord.), *La irrupción de la forma social cooperativa en el mercado eléctrico*, Aranzadi, Pamplona, 2022 o más recientemente VAÑÓ VAÑÓ, M. J., “Participación público-privada en la transición energética a través de comunidades energéticas en forma cooperativa”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* 42 (2023).



### III LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS Y LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS

Como decimos, más allá del concepto y características que definen a las comunidades energéticas, la regulación comunitaria ha dejado en manos de los Estados miembros la forma o formas de articular las comunidades energéticas. Sin embargo, las características que definen a las comunidades energéticas en las directivas de referencia, a saber, la participación abierta y voluntaria de la ciudadanía; que se posibilite abandonar la comunidad cuando se desee; que el control efectivo de la entidad lo tengan los socios o miembros o que se trate de una entidad en la que la rentabilidad económica no sea lo prioritario, aproximan esta nueva realidad a algunas formas societarias, principalmente a la cooperativa.

Partiendo de la base de que no existiría una única solución posible, analizaremos a continuación los principios cooperativos de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI, Manchester, 1995)<sup>9</sup>, prestando especial atención a las características que definen a las comunidades energéticas, CER y CCE, y a la posibilidad de articular la comunidad energética bajo la fórmula jurídica cooperativa.

Si atendemos a la Declaración sobre la Alianza Cooperativa Internacional, una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática. Sus valores son: la autoayuda, la autorresponsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad, la solidaridad, la honestidad, la transparencia y la responsabilidad y vocación social.

Del informe de la ACI se extrae la interpretación que debe darse a estos valores distintivos de la cooperativa. Así, la “autoayuda” refleja la creencia de los cooperativistas en que el desarrollo individual pleno sólo se puede alcanzar en asociación con otros individuos. La “autorresponsabilidad” se refiere a que los socios asumen la responsabilidad de su cooperativa a lo largo de la vida de esta y contraen la obligación de promoverla y difundirla, guardando su independencia respecto de organizaciones públicas o privadas. Por su parte, el valor de la “igualdad” se refiere a que el socio es la unidad básica de la cooperativa. Ello permite diferenciar a la cooperativa de otras sociedades orientadas al beneficio del capital. Para la ACI, conseguir y mantener la igualdad es un reto permanente de la cooperativa. El valor de la “equidad” se refiere al tratamiento de los socios en la cooperativa, sobre la base de la contribución y no de la especulación. La “solidaridad” es la causa y efecto de la autoayuda y la ayuda mutua, que son los dos conceptos presentes en la filosofía de la cooperativa. La solidaridad también

---

<sup>9</sup> Sobre este aspecto, puede consultarse, <https://www.ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional>.

se vincula a las relaciones de las cooperativas entre sí, de forma que se cree un movimiento cooperativo unido.

Las cooperativas también se caracterizan por desarrollar prácticas empresariales correctas, éticas con arreglo a los buenos usos, tanto respecto de los socios como de los no socios. Por ello, la honestidad es uno de los valores clave del movimiento cooperativista. Por último, cabe aludir a los valores de transparencia, responsabilidad y vocación social. Las cooperativas revelan una considerable información sobre sus operaciones. Este es un valor que tradicionalmente ha caracterizado a las cooperativas y que las ha diferenciado de otras sociedades o empresarios que únicamente han mostrado una propensión a la transparencia en fechas más recientes y de forma no siempre voluntaria. Las cooperativas también tradicionalmente han proporcionado ayuda para el crecimiento de grupos o países en vías de desarrollo, asumiendo y poniendo en práctica un compromiso de colaboración<sup>10</sup>.

Las definiciones de comunidades energéticas que hemos reproducido, CER o CCE, directamente contienen varios de los siete principios cooperativos que se formulan en la ACI. Además, hay que tener en cuenta que los principios cooperativos a los que aludimos están muy ligados al concepto de Economía Social<sup>11</sup>. En efecto, debido a sus fines y principios, se considera a la cooperativa una entidad de la economía social y por ello es objeto de fomento por parte de los poderes públicos. Como es sabido, los fines que persiguen las entidades de la economía social son bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos. En el caso de las cooperativas, confluyen ambos intereses, es decir, el interés colectivo de sus miembros y el interés general<sup>12</sup>.

## 1. Primer principio cooperativo y la participación voluntaria y abierta de los socios o miembros en la comunidad energética

La ACI se refiere al primer principio cooperativo de “afiliación voluntaria y abierta” de la siguiente manera: “*las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas que quieran utilizar sus servicios y que deseen aceptar las responsabilidades de la afiliación, sin discriminación de género, social, racial, política o religiosa*”. Este principio también conocido como “de puertas abiertas”, integra el derecho de un individuo a ingresar en la cooperativa

---

<sup>10</sup> Vid., la descripción de MORILLAS JARILLO, M.J., “Concepto y clases de cooperativas” en PEINADO GRACIA, J.I. (Dir.) y VÁZQUEZ RUANO, T. (Coord.), *Tratado de Derecho de Sociedades Cooperativas*, t. I., Tirant lo Blanch, València, 2019, p. 167.

<sup>11</sup> VARGAS VASSEROT, C., *La Actividad Cooperativizada y las Relaciones de la Cooperativa con sus Socios y con Terceros*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, p. 74.

<sup>12</sup> FAJARDO GARCÍA, G., y GONZÁLEZ PONS, E., “Las cooperativas eléctricas valencianas y su reconocimiento como asociaciones de consumidores y usuarios”, publicado por la Federació de Cooperatives Elèctriques de la Comunitat Valenciana, Parte I (2020), p. 14.

sin que este derecho pueda ser postergado por circunstancias como el género, los motivos raciales o los religiosos. Por tanto, siguiendo esta interpretación, la cooperativa debe admitir como socio a quien, estando interesado en su objeto social, cumpla los requisitos para ser socio que fijen los estatutos, lo solicite al Consejo Rector y esté dispuesto a aceptar las responsabilidades de ser socio.

La definición comunitaria de comunidad energética, ya sea CER o CCE, habla de entidades jurídicas basadas en una participación voluntaria y abierta. Asimismo, se reconoce a los socios el derecho a abandonar la comunidad<sup>13</sup>. Por tanto, el principio incluye la imposibilidad de que aquel socio que no quiera pertenecer a la comunidad pueda ser obligado a permanecer en ella o presionado a adherirse.

En el caso de que se opte por la cooperativa como vía para articular la comunidad energética, se cumpliría con el principio de puertas abiertas, tal y como ha quedado expuesto, por ser esta una característica implícita en la forma social cooperativa (art. 1 Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas).

## **2. Segundo principio cooperativo y la participación de los socios o miembros en la comunidad energética**

El segundo principio cooperativo “de gestión democrática de los miembros” se identifica con: *“Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros, que participan activamente en el establecimiento de sus políticas y en la toma de decisiones. Todas las personas que desempeñan la función de representantes seleccionados son responsables ante los miembros. En las cooperativas primarias, todos los miembros tienen el mismo derecho a voto (un miembro, un voto). En otros niveles, las cooperativas también se organizan de manera democrática”*. Este principio llamado también “de funcionamiento democrático” implica que los socios de una cooperativa pueden y deben participar en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones de esta<sup>14</sup>.

En el caso de las comunidades energéticas, las dos directivas de referencia se ocupan de la participación de los socios o miembros en la comunidad, estableciéndose normas imperativas para la gestión que hagan los socios o miembros en estas comunidades.

Así, en el supuesto de las CER, la Directiva 2018/2001 prevé que los socios o miembros controlen efectivamente la entidad que represente a la comunidad energética y exige que éstos se hallen situados en las proximidades de los proyectos de

<sup>13</sup> Sobre el derecho a abandonar la comunidad, véase art. 16.1 b) de la Directiva 2019/944.

<sup>14</sup> BUENDÍA MARTÍNEZ, I., “La limitación de la representación institucional de las sociedades cooperativas de consumo como asociaciones no convencionales de consumidores: necesidad de una revisión legal”, *EC* 42 (1997), p. 78.

energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que ésta haya desarrollado (art. 2.16).

Por su parte, la Directiva 2019/944, establece que el control de las CCE, lo ejerzan los socios que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas (art. 2.11). Tal y como establece el Considerando 44 de la citada directiva, las competencias decisorias de la CCE, deberán reservarse a *“aquellos miembros o socios que no participen en una actividad económica a gran escala y para los cuales el sector de la energía no constituya un ámbito de actividad económica principal”*. Por tanto, en la CCE se admiten distintas clases de personas socias a aquellas personas físicas, pymes o autoridades locales, siempre y cuando la toma de decisiones corresponda a estas.

Este será un aspecto que debe tenerse en cuenta al regular en los estatutos el derecho de voto o la composición de los distintos órganos sociales. Si se opta por la fórmula cooperativa para articular la comunidad energética, los estatutos deberán recoger que la mayoría de voto y el control en la toma de decisiones corresponde a las personas físicas, autoridades locales o las pymes y así garantizar que estos sujetos tengan el control efectivo de la comunidad<sup>15</sup>.

### 3. Cuarto principio cooperativo y su especial consideración en el caso de las CER

La ACI se refiere al cuarto principio cooperativo, “autonomía e independencia”, como: *“las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda gestionadas por sus miembros. Si se llega a un acuerdo con organizaciones externas –incluidos los gobiernos–, o se aumenta su capital de fuentes externas, deberá hacerse de forma que se asegure el control democrático de sus miembros y se mantenga la autonomía de la cooperativa”*.

Este principio supone un aviso a las cooperativas para que, en sus relaciones con el poder, conserven su independencia de manera que sus decisiones no se vean sesgadas por la posible influencia que haya ejercido el poder sobre estas. Así, si firman acuerdos con otras organizaciones o si consiguen capital de fuentes externas, deben asegurar el control democrático por parte de las personas socias y que se mantenga su autonomía cooperativa. Si bien las estructuras de gobernanza de la cooperativa pueden variar en función de su tamaño y el tipo de cooperativa o el sector en el que opera, siempre deberá asegurarse su autonomía y el control democrático por parte de sus miembros.

Estos dos principios que forman parte de la cooperativa también deben estar presentes en la entidad jurídica en la que se articule la comunidad energética, en

---

<sup>15</sup> GONZÁLEZ PONS, E., y GRAU LÓPEZ, C. R., *Las cooperativas de consumo eléctricas y las comunidades energéticas*, op. cit.

especial, si se trata de una CER a la que la Directiva 2018/2001, expresamente le reconoce su condición de entidad “*autónoma y efectivamente controlada por sus socios o miembros que estén situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables*”. Esta referencia del texto comunitario implicaría que la comunidad energética debe conservar su autonomía respecto a los miembros de la comunidad, especialmente aquellos que participan en forma de inversión.

#### **4. Séptimo principio cooperativo y los beneficios que reportan las comunidades energéticas en la zona en la que operan**

El séptimo principio cooperativo se identifica con el trabajo que realizan las cooperativas para el desarrollo sostenible de sus comunidades a través de políticas aprobadas por sus miembros. Las cooperativas no solo benefician a sus socios, sino que también son responsables de conseguir el desarrollo sostenible de la comunidad en la que están asentadas.

Como es sabido, las comunidades energéticas, se conciben como entidades que reportan beneficios socio-económicos y medioambientales a los socios o miembros o a la comunidad en la que se integran, por tanto, reconoceríamos el séptimo principio cooperativo en la caracterización de las comunidades energéticas. En este sentido, advertimos que, en las directivas comunitarias, el objeto social de la comunidad energética se ha planteado de forma opcional: o proporciona beneficios a sus socios o miembros o a la localidad en la que opera. Sin embargo, como señala, FAJARDO GARCÍA<sup>16</sup>, debería plantearse como posible y deseable, que la comunidad energética proporcionase esos beneficios tanto a sus socios o miembros, como a la comunidad en la que están asentadas, algo que es frecuente en las cooperativas.

Centrándonos en los beneficios que pueden desarrollar estas comunidades en un determinado territorio, las posibilidades son amplias. Pueden generar empleo en determinadas regiones, sobre todo, en aquellas afectadas por la despoblación rural; permiten reforzar el tejido productivo local; contribuyen a eliminar la pobreza energética; o pueden ser un vector de aceptación de la implantación de las energías renovables en un territorio<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> FAJARDO GARCÍA, G.: “El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, op. cit., p. 39.

<sup>17</sup> Nos remitimos a las experiencias analizadas en nuestro trabajo GONZÁLEZ PONS, E., y GRAU LÓPEZ, C. R., *Las cooperativas de consumo eléctricas y las comunidades energéticas*, op. cit. También, en particular, sobre su contribución para eliminar la pobreza energética, VAÑÓ VAÑÓ, M. J., “Cooperativizar la energía. La fórmula para el empoderamiento del consumidor”, *Revista de Treball, Economia i Societat* 106, (julio 2022).

#### IV EL PROTAGONISMO DE LAS COOPERATIVAS EN EUROPA EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS

Como es sabido, el legislador comunitario no limita la forma jurídica para articular la comunidad energética. Parece claro que debe tratarse de una entidad jurídica, con personalidad jurídica propia<sup>18</sup>, que reúna las características que se reservan a las comunidades energéticas. Aunque, como decimos, no existiría una única alternativa con la que vehicular estas entidades, la sociedad cooperativa, podría ser la forma jurídica idónea para articular la comunidad energética. Esta afirmación se sustenta, tras realizar en el epígrafe anterior un análisis integrado de los principios configuradores del tipo social cooperativo y las características que definen a las comunidades energéticas, CER y CCE. También en el protagonismo que están adquiriendo las cooperativas para articular los proyectos de comunidades energéticas en Europa.

A continuación, no solo hacemos referencia a la situación en España, sino que exploramos el panorama europeo comparado, en particular, analizamos la situación de Grecia, Italia y Francia. La decisión se justifica por la determinación, en el primer supuesto, de adoptar como única forma posible la cooperativa para la creación de comunidades energéticas. En el caso de Italia, si bien el cumplimiento del proceso de transposición de la normativa europea de comunidades energéticas es similar al ordenamiento español, algunas de sus regiones, permiten, como se expondrá, la creación de cooperativas comunitarias, con un arraigo significativo en el territorio en el que se insertan. La posibilidad de explorar la creación de comunidades energéticas bajo esta particular forma cooperativa nos parece interesante a la hora de aislar elementos que se puedan extrapolar al ordenamiento español. Por último, la valoración de la situación en el país vecino, Francia, no solo nos permitirá afirmar la conveniencia de la sociedad cooperativa para articular las comunidades energéticas, sino que también permite reflexionar sobre otras fórmulas alternativas, estas son, la asociación y, como particularidad francesa, la Sociedad Anónima Simplificada.

---

<sup>18</sup> Seguimos los argumentos de FAJARDO GARCÍA, G.: “El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, op. cit., pp. 48 y 49. Si bien sobre la necesidad de exigir o no personalidad jurídica propia a la entidad en la que se constituya la comunidad energética, no es una cuestión pacífica. Vid., en este sentido, los argumentos de VAÑÓ VAÑÓ, M. J., “Participación público-privada en la transición energética a través de comunidades energéticas en forma cooperativa”, op. cit., pp. 257 y 258.

## 1. Las comunidades energéticas en España: el papel de las cooperativas eléctricas

En el ordenamiento español, recientemente se ha aprobado el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio (en adelante RDL 5/2023)<sup>19</sup> que regula las comunidades energéticas. Con este texto, se introduce el concepto de CCE en el art. 6.1 letra k de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico<sup>20</sup>. La definición de CER ya estaba contemplada en esta ley sectorial a través del Real Decreto-ley 23/2020 de 23 de junio, que reformó el art. 6 para incorporar en la letra j) las CER<sup>21</sup>.

La transposición española de las directivas comunitarias en materia energética, por ahora, es solo parcial, aunque el plazo de transposición de ambas ya ha vencido. Con todo, la norma es bien recibida, porque dota de seguridad jurídica a estas entidades que por ahora y, en particular, en el caso de las CCE, solo encontraban su apoyo en las convocatorias públicas de ayudas para incentivar la creación de comunidades energéticas que desarrollaban el concepto de comunidad energética, si bien, para el ámbito propio de la convocatoria.

A semejanza del texto comunitario, la norma española no se pronuncia sobre ninguna forma jurídica en particular para articular la comunidad energética, no obstante, el Proyecto de Real-Decreto anunció que debía tratarse de una entidad jurídica con personalidad jurídica propia, descartando, en consecuencia, formas jurídicas que carecen de ella. El RDL 5/2023 publicado no hace referencia expresa a este aspecto.

---

<sup>19</sup> Publicado en el BOE 29 de junio 2023.

<sup>20</sup> El citado artículo introduce las CCE en el ordenamiento español como: “*entidades jurídicas basadas en la participación voluntaria y abierta, cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas, y cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera*”. Con anterioridad a la aprobación del citado Real Decreto, la única referencia a CCE la encontrábamos en la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, por la que se aprobaron las bases reguladoras para la concesión de ayudas del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (Programa CE Implementa), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

<sup>21</sup> Las CER se definen de la siguiente manera “*entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras*”.



Fijándonos en España, en la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, como norma de referencia, la cooperativa, adquiere su personalidad jurídica tras su inscripción en el Registro de Sociedades Cooperativas (art. 7), garantizando así su autonomía. Además, sabemos que es una entidad cuyo fin es la ayuda mutua entre los socios a través de la sociedad, y no el ánimo de repartir entre sí ganancias, es decir, que carece de ánimo de lucro directo. Estas características implícitas en la forma social cooperativa, además de los principios de puertas abiertas o el de funcionamiento democrático, permiten afirmar que la cooperativa es la forma asociativa idónea para articular las comunidades energéticas<sup>22</sup>.

De entre las clases de cooperativas más habituales que enumera la LC (art. 6), la cooperativa de consumidores y usuarios, puede ser una vía idónea para articular la comunidad energética. Dentro de esta categoría, se encuentran las cooperativas eléctricas, con una dilatada tradición en España<sup>23</sup>. Estas cooperativas, tienen como

<sup>22</sup> DE LA VEGA GARCÍA, F., “La cooperativa como comunidad energética y sus especialidades retributivas”, op. cit., p. 96 y nuestro trabajo, GONZÁLEZ PONS, E., “El Derecho de sociedades ante la transición ecológica. Primeras reflexiones de la Sociedad Cooperativa como comunidad energética”, *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial* 59 (septiembre-diciembre 2022). Sobre otras posibilidades de articular la comunidad energética en el ordenamiento español, también nos hemos pronunciado sobre la asociación o la sociedad limitada sin ánimo de lucro. Si bien, ambas son factibles, en el primer caso, presentarían de *lege lata* inconvenientes para desarrollar todas las actividades que se le permiten a la comunidad energética, pues no podría ser comercializadora ni distribuidora (vid. art. 6.1 letra e y f de la Ley del Sector Eléctrico). En el segundo supuesto, aunque según las últimas tendencias doctrinales nada impide que se inscriba una SRL sin ánimo de lucro, este planteamiento podría entroncar con los principios configuradores del tipo social (Vid., las consideraciones de VICENT CHULIÀ, F., *Introducción al Derecho Mercantil*, vol. 1, 24 ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 759-769 sobre la RDSGFP de 17 de diciembre de 2020) y habría en nuestro ordenamiento otras formas jurídicas de empresas no lucrativas, como la sociedad cooperativa, que encajarían mejor, a nuestro entender, con el espíritu con el que se conciben las comunidades energéticas. Vid., GONZÁLEZ PONS, E., “Cooperativas de consumo, cooperativas eléctricas y comunidades energéticas” en *Las cooperativas y otras formas de colaboración empresarial al margen de las sociedades mercantiles*, Cuadernos de Derecho y Comercio, 2023 (publicación en prensa).

<sup>23</sup> Las primeras experiencias de cooperativas eléctricas surgieron con el objetivo fundamental de cubrir las necesidades de electricidad de las poblaciones que, situadas en entornos rurales, no eran rentables para los grandes operadores de la época. También perseguían satisfacer la demanda de energía eléctrica de los socios a precios competitivos y cubrir las necesidades energéticas fruto de la expansión de la industria manufacturera (Véase, RUIZ, R., “El sector de las cooperativas eléctricas en la Comunitat Valenciana”, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa* 66 (2021) p. 57. Aunque desde el siglo pasado se puedan apreciar en España cooperativas eléctricas, a partir de 2009, con la liberalización del mercado eléctrico, surgen nuevas comercializadoras que optan por la forma jurídica de cooperativa. Asimismo, ya en el siglo XXI surgen en España nuevas experiencias de cooperativismo eléctrico, particularmente centradas en la generación y el consumo de energías renovables. El propósito común que persiguen estas nuevas entidades es contribuir a la democratización de la energía y el empoderamiento de los consumidores a través de un cambio de modelo energético que apueste por las energías renovables, y que sea un modelo más sostenible y justo. De las cooperativas eléctricas españolas, las antiguas y las de nueva creación, se destaca también la función socio-económica que cumplen en los territorios en los que ejercen su actividad. Esta abarca desde el asesoramiento adecuado a sus socios en



objeto social el suministro de energía eléctrica, adquirida o producida para uso o consumo de sus asociados y de quienes con ellos conviven, así como la educación, formación y defensa de los derechos de sus socios en particular y de los consumidores y usuarios en general<sup>24</sup>.

La actividad que vienen desarrollando estas entidades, sobre todo, después de preocuparse por contribuir a desarrollar un modelo energético más sostenible, puede equipararse a la idea comunitaria de comunidad energética. De hecho, las evidencias demuestran que muchas de estas cooperativas se sirven de su experiencia para crear comunidades energéticas<sup>25</sup>.

El uso de la forma cooperativa para articular la comunidad energética, como seguidamente analizaremos, está extendido en algunos países miembros, llegando incluso a legislar que esta sea la única opción posible, como así sucede en el caso de Grecia.

## 2. La cooperativa como única posibilidad de articular una comunidad energética en Grecia

Del panorama legislativo europeo aprobado para las comunidades energéticas, destacamos el caso de Grecia que adoptó en 2018 una regulación sobre comunidades energéticas, anticipándose a la aprobación definitiva de los textos comunitarios, por la que opta exclusivamente por la forma cooperativa para articular la comunidad energética<sup>26</sup>. La Ley 4513/2018, de 22 de enero, de Comunidades Energéticas (en adelante, LCE) concibe a las comunidades energéticas bajo una forma jurídica en particular, la cooperativa civil que tiene como objeto exclusivo, según su art. 1, promover la economía social y solidaria y la innovación en el sector energético; la lucha contra la pobreza energética y la promoción de la energía sostenible, la producción, almacenamiento, autoconsumo, distribución y suminis-

---

materia energética; favorecer la economía cercana de su entorno, el acceso a la cultura, ayudas para la educación o acciones para la lucha contra la pobreza energética. Sobre este aspecto, puede consultarse, nuestro trabajo GONZÁLEZ PONS, E., y GRAU LÓPEZ, C. R., *Las cooperativas de consumo eléctricas y las comunidades energéticas*, op. cit., y el de VAÑÓ VAÑÓ, M. J., “Cooperativizar la energía. La fórmula para el empoderamiento del consumidor”, op. cit.

<sup>24</sup> FAJARDO GARCÍA, G., y GONZÁLEZ PONS, E., *Las cooperativas eléctricas valencianas y su reconocimiento como asociaciones de consumidores y usuarios*, op. cit., p. 7.

<sup>25</sup> Un ejemplo, es el proyecto COMPTM (Comunidad Para la Transición Energética Municipal) que está desarrollando el Grupo Enercoop (vid. el siguiente link: <https://www.grupoenercoop.es/comunidadesenergeticas/>). También puede consultarse la información disponible en la página web de la cooperativa vasca Goiener que en el ejercicio 2022 ha ayudado a constituir seis comunidades energéticas (<https://www.goiener.com/es/2023/06/goiener-cierra-2022-1400-socias-mas-ayudado-crear-20-comunidades-energeticas/>).

<sup>26</sup> Para un análisis de la normativa sobre comunidades energéticas en Grecia, se puede consultar el trabajo de DOUVITSA, I., “The new law on energy communities in Greece”, *CES* 40 (2018).

tro de energía; aumentar la autosuficiencia energética y la seguridad en los municipios de las islas; así como la mejora de la eficiencia energética en el uso final, en el ámbito local y regional, a través de sus actividades en el sector de las fuentes de energía renovable, la cogeneración de energía eléctrica de alta eficiencia, del uso racional de la energía, de la eficiencia energética, del transporte sostenible, de la gestión de la demanda y la producción, distribución y suministro de la energía<sup>27</sup>.

Centrándonos en las razones por las que Grecia opta por aprobar una regulación propia, pionera entre los países miembros, que diera cabida a las comunidades energéticas, destacamos que Grecia se enfrentaba a índices elevados de pobreza energética y que la situación geográfica de las islas del Mar Egeo elevaba el coste de la energía. Por ello, el legislador griego toma la iniciativa y aprueba una Ley que, inspirada en los trabajos preparatorios de las directivas, tiene como objetivo la lucha contra la pobreza energética, así como la promoción de la energía sostenible en Grecia. Lo cierto es que, tras la aprobación en 2018 de la LCE, encontramos en Grecia múltiples ejemplos de cooperativas reconvertidas a comunidades energéticas. Según recientes estudios<sup>28</sup>, Grecia contaría con un número considerable de comunidades energéticas, la mayor parte de ellas se sitúan en el norte del país. Sin embargo, los principales problemas con los que se encuentran las comunidades energéticas en Grecia, son la fragmentación del marco jurídico aplicable que propicia resoluciones contradictorias; trabas administrativas; problemas de acceso a la información y financiación necesaria para su desarrollo o problemas a la hora de competir con inversores privados en las licitaciones.

La apuesta de la legislación griega por las cooperativas como única forma jurídica válida para las comunidades energéticas, por ahora, no se comparte en el resto de los países miembros, aunque, a nuestro juicio, no se discuta que los valores y principios cooperativos están en la esencia de la comunidad energética.

### 3. La “cooperativa di comunità” italiana

Italia, está en proceso de aprobación de un marco jurídico regulador para las comunidades energéticas. Situación que es compartida por el resto de Estados miembros.

El art. 42 bis del Decreto Legislativo 30 de diciembre de 2019, n. 162, convertido con modificaciones, en la Ley 28 de febrero de 2020, n. 8, introdujo en Italia el concepto de autoconsumo de energía renovable y de comunidades de

---

<sup>27</sup> FAJARDO GARCÍA, G., y FRANTZESKAKI, M., “Las comunidades energéticas en Grecia”, *REVESCO* 137 (2021), p. 11. También destacan las autoras en el texto que se ha criticado que el legislador heleno no adoptase directamente la denominación de cooperativa, siendo esta la única forma jurídica posible para la comunidad energética, lo que podría generar confusión sobre su identidad jurídica.

<sup>28</sup> Nos remitimos a nuestro estudio, GONZÁLEZ PONS, E., y GRAU LÓPEZ, C. R., *Las cooperativas de consumo eléctricas y las comunidades energéticas*, op. cit., pp. 20-24.

energía renovables, a la estela de los arts. 21 y 22 de la Directiva 2018/2001, respectivamente. Además, el Decreto Legislativo 8 de noviembre de 2021, n. 199, en vigor desde el 15 de diciembre de 2021, aprobó una regulación propia para las comunidades de energía renovable, en la que no se ciñe a ninguna categoría en particular, pero sí que cumpla con una serie de requisitos que coinciden con aquellos fijados en la Directiva 2018/2001, si bien, como particularidad, se establece que el control de la comunidad debe estar en manos no sólo de las personas físicas, pymes y autoridades locales, como dice la citada Directiva, sino, también de instituciones de investigación y formación, organismos religiosos, del tercer sector y de protección del medio ambiente así como las administraciones locales incluidas en la lista de las administraciones públicas divulgadas por el Instituto Nacional de Estadística<sup>29</sup>.

Por su parte, el marco legal para la creación de las CCE en Italia es el Decreto Legislativo n. 210 de 8 de noviembre de 2021, en vigor desde el 26 de diciembre de 2021, en el que el art. 3 hace referencia a la “*comunità energetica dei cittadini*”. El concepto y requisitos son los previstos en la Directiva 2019/944, y como vimos anteriormente, a las personas que deben tener el control de la CCE se añaden los organismos de investigación y formación, organismos religiosos, del tercer sector, y de protección del medio ambiente, así como administraciones locales que figuran en la relación de administraciones públicas que da a conocer el Instituto Nacional de Estadística.

En ambos casos la normativa no se ciñe a ninguna categoría jurídica en particular para la configuración de las CCE, como recuerda el art. 14.6 del Decreto Legislativo n. 210, que las identifica con un sujeto de Derecho privado que puede adoptar cualquier forma jurídica, siempre que en su escritura de constitución identifique como objeto principal el ejercicio, a favor de sus socios o miembros o del territorio en el que opera, de beneficios ambientales, económicos o sociales a nivel comunitario, puesto que las ganancias financieras no pueden ser, como es sabido, el objeto principal de la comunidad.

Un aspecto que queremos destacar del marco normativo para las comunidades energéticas en Italia es que algunas regiones, como Piemonte, Puglia o Cerdeña, se anticiparon a la regulación nacional sobre comunidades energéticas y aprobaron una normativa para incentivar la creación de estas comunidades. Su motivación, estaba basada en otorgar un marco jurídico favorable para las comunidades energéticas con el que poder explotar sus recursos energéticos, desarrollar el empleo local y perseguir un beneficio social, centrado principalmente en combatir la pobreza energética de sus regiones<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> La traducción es nuestra.

<sup>30</sup> MENEGHELLO, S., “Energy sharing in renewable energy communities: the Italian case”, Estudio del Politecnico de Milan, curso 2019-2020.

Respecto al protagonismo que pueden tener las cooperativas en Italia como forma jurídica de articular la comunidad energética, cabría hacer alusión a la llamada “*cooperativa di comunità*”, únicamente presente en algunas leyes regionales. Esta figura, que traducimos al español como “cooperativa comunitaria”, se identifica con una asociación autónoma de personas que aspiran a lograr sus objetivos a través de una empresa de propiedad conjunta y controlada democráticamente.

La llamada cooperativa comunitaria, se caracteriza por tener una profunda conexión con el territorio donde se ubican las actividades. Esta conexión está presente en el objeto social de la cooperativa que es el de producir beneficios sociales y económicos locales y también es un requisito para la constitución de la cooperativa. Estas entidades, podrían ser la base jurídica sobre la que articular las CER en Italia ya que estamos ante un modelo que busca implicar a los ciudadanos en la toma de decisiones, en este caso, en materia de energía; tienen conexión con el territorio en el que nacen y se trata de un sistema de organización que tiene la posibilidad de explotar las características de cada territorio, con sus peculiaridades sociales, culturales, físicas y ambientales. De hecho, podría afirmarse que algunas de las cooperativas comunitarias que actualmente operan en el territorio italiano ya estarían cerca del concepto comunitario de comunidad energética<sup>31</sup>. Con todo, el nuevo modelo de comunidad energética que se ha introducido en la legislación italiana no solo sería compatible con su particular modelo de cooperativa comunitaria, sino que también sería compatible con la sociedad cooperativa regulada en los arts. 2511 y ss. del Código Civil italiano<sup>32</sup>.

#### 4. La situación en Francia

Siguiendo el análisis del papel de las cooperativas en las comunidades energéticas a través de los distintos países miembros, valoramos ahora la situación de Francia. En este país, los primeros proyectos de lo que hoy en día se identifica jurídicamente como CER por la Directiva 2018/2001, nacieron en 2015 con la Ley de Transición Energética para el Crecimiento Verde. Esta Ley, introdujo incentivos para la participación local en proyectos de energía renovable. Entre estos incentivos, se encontraban los llamados “bonos participativos” para promover el desarrollo y la participación de ciudadanos locales en proyectos de energías renovables.

---

<sup>31</sup> Vid., el análisis de las experiencias de comunidades energéticas en Italia que hacemos en GONZÁLEZ PONS, E., y GRAU LÓPEZ, C. R., *Las cooperativas de consumo eléctricas y las comunidades energéticas*, op. cit., pp. 24-27.

<sup>32</sup> CUSA, E., “Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche”, *Orizzonti del Diritto Commerciale* 1 (2020), p. 42/56.

Posteriormente, tras la aprobación del marco jurídico anunciado en el paquete de energía limpia para todos los europeos, las CER son mencionadas explícitamente por el art. 40 de la Ley 2019-1147, de 8 de noviembre relativa a la energía y el clima<sup>33</sup>. Esta ley modificó el Código de la Energía francés (*Code de l'énergie*) e introdujo el concepto de CER según aquello establecido por el legislador europeo. En concreto, el art. L291-1, se refiere a las “*communauté d'énergie renouvelable*” que se corresponde con el concepto comunitario de CER<sup>34</sup> y el L292-1, es el que introduce las “*communauté énergétique citoyenne*” que se corresponde con el concepto de CCE de la citada directiva. En ambos casos no se limita a una forma jurídica en particular, simplemente la normativa francesa hace referencia a accionistas o miembros de estas comunidades, con la que se apuntarían varias posibilidades.

Aunque la normativa francesa de transposición de estas directivas comunitarias no se ha decantado, como hemos visto, por ninguna forma jurídica, las experiencias de comunidades energéticas del país vecino se decantan por la asociación, la Sociedad Anónima Simplificada<sup>35</sup> y la fórmula cooperativa, en particular, la Sociedad Cooperativa de Interés Colectivo<sup>36</sup>.

## V REFLEXIONES FINALES

Analizados en conjunto, los valores y principios cooperativos y los rasgos característicos de las comunidades energéticas, tal y como las introducen las Directivas 2018/2001 y 2019/944, nos ha permitido afirmar que la sociedad cooperativa, aunque no es la única posible, es la forma jurídica idónea para articular la comunidad energética.

<sup>33</sup> SERBI, C. y VERNAY, A.I., “Community renewable energy in France: The state of development and the way forward” *Energy Policy* 143 (2020), p. 4/13.

<sup>34</sup> Si bien, la primera redacción del precepto no contemplaba todos los requisitos exigidos por el legislador comunitario, la Ordenanza 236/2021, 3 de marzo de 2021, añadió a la regulación de la CER francesa, dos requisitos impuestos desde Europa en la configuración de estas entidades: 1) Que la participación de las empresas privadas en la CER, no puede constituir su principal actividad comercial o profesional y 2) Que los miembros de la comunidad deben preservar su condición de consumidores finales y especialmente sus derechos y obligaciones.

<sup>35</sup> Esta figura societaria, que se regula principalmente en el Libro II del Código de Comercio francés, en concreto, en los artículos L231-1 y siguientes relativos a sociedades de capital variable y los artículos L227-1 a L227-20 relativos a las sociedades anónimas simplificadas, tiene una regulación muy flexible, que remite a las disposiciones estatutarias y que se caracteriza por una gestión simplificada. Sobre esta figura, vid., el estudio de NAVARRO MATAMOROS, L., *La libertad contractual y flexibilidad tipológica en el moderno derecho europeo de sociedades: La SAS francesa y su incidencia en el derecho español*, Comares, Granada 2009.

<sup>36</sup> Vid. las experiencias que se analizan en GONZÁLEZ PONS, E., y GRAU LÓPEZ, C. R., *Las cooperativas de consumo eléctricas y las comunidades energéticas*, op. cit., p. 29.

En el ordenamiento español, se ha publicado recientemente el RDL 5/2023, que introduce importantes novedades para la regulación de las comunidades energéticas, si bien no se ha decantado por ninguna forma jurídica en particular. Partiendo de esta premisa, nos hemos centrado en analizar la viabilidad de las cooperativas de consumo eléctricas para articular las comunidades energéticas, por la experiencia con la que cuentan en el sector.

De los ordenamientos comparados que hemos analizado, las tempranas experiencias de comunidades energéticas demuestran que, pese a la libertad con la que han contado los Estados miembros para configurar la entidad jurídica que represente a la comunidad energética, la forma jurídica cooperativa adquiere un gran protagonismo para articular esta nueva forma de organización, llegando a ser en el particular caso de Grecia la única alternativa posible.

## VI BIBLIOGRAFÍA

- BUENDÍA MARTÍNEZ, I., “La limitación de la representación institucional de las sociedades cooperativas de consumo como asociaciones no convencionales de consumidores: necesidad de una revisión legal”, *EC* 42 (1997), p. 78.
- CUSA, E., “Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche”, *Orizzonti del Diritto Commerciale* 1 (2020), p. 42/56.
- DE LA VEGA GARCÍA, F., “La cooperativa como comunidad energética y sus especialidades retributivas” en DE LA VEGA GARCÍA, F. y PARDO LÓPEZ, M.M. (DIR.) y SÁNCHEZ GARCÍA, A., (Coord.), *La irrupción de la forma social cooperativa en el mercado eléctrico*, Aranzadi, Pamplona, 2022.
- DOUVITSA, I., “The new law on energy communities in Greece”, *CES* 40 (2018).
- FAJARDO GARCÍA, G., “El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa* 66 (2021).
- FAJARDO GARCÍA, G., y GONZÁLEZ PONS, E., “Las cooperativas eléctricas valencianas y su reconocimiento como asociaciones de consumidores y usuarios”, publicado por la Federació de Cooperatives Elèctriques de la Comunitat Valenciana, Parte I (2020).
- FAJARDO GARCÍA, G., y FRANTZESKAKI, M., “Las comunidades energéticas en Grecia”, *REVESCO* 137 (2021), p. 11.
- GONZÁLEZ PONS, E., “El Derecho de sociedades ante la transición ecológica. Primeras reflexiones de la Sociedad Cooperativa como comunidad energética”, *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial* 59 (septiembre-diciembre 2022).
- “Cooperativas de consumo, cooperativas eléctricas y comunidades energéticas” en *Las cooperativas y otras formas de colaboración empresarial al margen de las sociedades mercantiles*, Cuadernos de Derecho y Comercio, 2023 (publicación en prensa).
- GONZÁLEZ PONS, E. y GRAU LÓPEZ, C. R., “Las cooperativas de consumo eléctricas y las comunidades energéticas”, publicado por la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios-Hispacoop, 2022.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., “Las comunidades energéticas locales: un nuevo desafío para las entidades locales”, *RAVP* 117 (mayo-agosto 2020), pp. 147-193.

- MENEGHELLO, S., “Energy sharing in renewable energy communities: the Italian case”, Estudio del Politecnico de Milan, curso 2019-2020.
- MORILLAS JARILLO, M.J., “Concepto y clases de cooperativas” en PEINADO GRACIA, J.I. (Dir.) y VÁZQUEZ RUANO, T. (Coord.), *Tratado de Derecho de Sociedades Cooperativas*, t. I., Tirant lo Blanch, València, 2019, p. 167.
- NAVARRO MATAMOROS, L., *La libertad contractual y flexibilidad tipológica en el moderno derecho europeo de sociedades: La SAS francesa y su incidencia en el derecho español*, Comares, Granada 2009.
- OLMEDO PERALTA, E., “Competencia en la unión de la energía: aplicación del derecho antitrust para consolidar un sistema eléctrico integrado en Europa”, en MARTÍ MIRAVALLS, J. (Dir.) y RODILLA MARTÍ, C. (Coord.), *Competencia en mercados digitales y sectores regulados*, Tirant lo Blanch, València, 2021, pp. 381-402.
- ROBERTS, J., “Power to the people? Implications of the Clean Energy Package for the role of community ownership in Europe’s energy transition”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 29 (2020).
- RUIZ, R., “El sector de las cooperativas eléctricas en la Comunitat Valenciana”, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa* 66 (2021), p. 57.
- SERBI, C. y VERNAY, A.L., “Community renewable energy in France: The state of development and the way forward” *Energy Policy* 143 (2020), p. 4/13.
- VAÑÓ VAÑÓ, M. J., “Cooperativizar la energía. La fórmula para el empoderamiento del consumidor”, *Revista de Treball, Economia i Societat* 106, (julio 2022).
- “Participación público-privada en la transición energética a través de comunidades energéticas en forma cooperativa”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* 42 (2023).
- VARGAS VASSEROT, C., *La Actividad Cooperativizada y las Relaciones de la Cooperativa con sus Socios y con Terceros*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, p. 74.
- VICENT CHULIÁ, F., *Introducción al Derecho Mercantil*, vol. 1, 24 ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 759-769





**LAS MISERICORDIAS, UNA EMPRESA SOCIAL RECONOCIBLE  
COMO ENTIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL\***

*THE “MISERICORDIAS”, A SOCIAL COMPANY RECOGNIZED  
AS AN ENTITY OF THE SOCIAL ECONOMY*

ANTONIO JOSÉ MACÍAS RUANO<sup>1</sup>

Recepción: 31/05/2022 - Aceptación: 18/01/2023

---

\* Este artículo fue en gran parte documentado durante una estancia de investigación en la Universidad de Beira Interior (Portugal). Todo mi agradecimiento al Catedrático Responsable del Observatorio de Desarrollo Económico y Social de la Universidad de Beira Interior, D. José Ramos Pires Manso, por las indicaciones y apoyo brindado. Esta publicación es uno de los resultados del proyecto de I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación, titulado “Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España”, concedido al Centro de Investigación CIDES de la Universidad de Almería.

<sup>1</sup> Profesor de Derecho Mercantil. Universidad de Almería. Dirección de correo electrónico: ajmacias@ual.es

## RESUMEN

Las Santas Casas de Misericordias son unas instituciones de origen portugués surgidas a finales del siglo XV y que a lo largo del tiempo se extendieron más allá de los territorios del imperio luso, incluso a España, donde se crearon diversas Casas de Misericordia a imagen y con similares finalidades que las originales. Actualmente, las Misericordias siguen teniendo una relevante función y presencia en todo el territorio portugués, en diversos países descolonizados, y en otros con gran influencia por la emigración portuguesa siempre con un importante papel de atención social para la ciudadanía.

Las Misericordias portuguesas forman parte, además, de las Instituciones Particulares de Solidaridad Social (IPSS). En la Ley de bases de la Economía Social de Portugal, Ley 30/2013, se incluyen a las IPSS, y a las Misericordias, como entidades de la economía social, con lo, por lo que el reconocimiento legal es doble.

En España, la existencia y supervivencia de las Santas Casas de Misericordia no tiene el recorrido histórico, ni la relevancia social, que las que han mantenido las portuguesas. Sin embargo, aún hoy, en la actualidad, existen en España algunas Misericordias que prestan su servicio de atención social, habiendo adoptado diversas fórmulas jurídicas como fundaciones, asociaciones y entidades públicas, que, con base a lo dispuesto en el art. 5º de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, al menos algunas de ellas, son entidades de la economía social, sin embargo, si España opta por el reconocimiento de las empresas sociales, todas las Misericordias tendrán la consideración de entidad de la economía social.

**PALABRAS CLAVE:** Misericordias, Empresas Sociales, Economía Social, Marco legal, Portugal, España.

## ABSTRACT

The Holy Houses of Mercy are institutions of Portuguese origin that emerged at the end of the 15th century and that over time extended beyond the territories of the Portuguese Empire, even to Spain, where several Houses of Mercy were created in the image and with similar purposes to the original ones. Nowadays, the Mercies continue to have an important role and presence throughout the Portuguese territory, in various decolonized countries, and in others with great influence by the Portuguese emigration always with an important role of social care for the citizenry.

The Portuguese Mercies are also part of the Particular Institutions of Social Solidarity (IPSS). In the Law on the Bases of the Social Economy of Portugal,

Law 30/2013, the IPSS are included, and the Misericordias, as entities of the social economy, so the legal recognition is twofold.

In Spain, the existence and survival of the Holy Houses of Mercy does not have the historical route, nor the social relevance, that the Portuguese have maintained. However, even today, in Spain, there are some Mercies that provide their social care service, having adopted various legal formulas such as foundations, associations and public entities, which, based on the provisions of art. 5th of Law 5/2011, of 29 March, of the Social Economy, at least some of them are entities of the social economy, however, if Spain opts for the recognition of social enterprises, all Mercies will be considered an entity of the social economy.

**KEYWORDS:** Misericordias, Social Economy, Social Enterprises, Legal Framework, Portugal, Spain.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. PRESUPUESTOS PARA LA CALIFICACIÓN DE ENTIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL. 3. LAS EMPRESAS SOCIALES EN EL ÁMBITO EUROPEO. 4. PROMOCIÓN DE ENTIDADES PRO INTERÉS GENERAL DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL. 5. EL RECONOCIMIENTO LEGAL DE LAS EMPRESAS SOCIALES EN ESPAÑA. 6. LAS SANTAS CASAS DE MISERICORDIA PORTUGUESAS Y SU CALIFICACIÓN COMO ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN PORTUGAL. 7. LAS CASAS DE MISERICORDIA EN ESPAÑA: POSIBLE ENCAJE COMO ENTIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL, Y PROPUESTA LEGISLATIVA DE REGULACIÓN. 8. BIBLIOGRAFÍA.

**SUMMARY:** 1. INTRODUCTION. 2. REQUIREMENTS FOR QUALIFICATION OF A SOCIAL ECONOMY ENTITY. 3. SOCIAL ENTERPRISES IN THE EUROPEAN LEVEL. 4. PROMOTION OF GENERAL INTEREST ENTITIES FROM THE SOCIAL ECONOMY. 5. THE LEGAL RECOGNITION OF SOCIAL ENTERPRISES IN SPAIN. 6. THE PORTUGUESE HOLY HOUSES OF MERCY AND THEIR QUALIFICATION AS ENTITIES OF THE SOCIAL ECONOMY IN PORTUGAL. 7. THE HOUSES OF MERCY IN SPAIN: POSSIBLE QUALIFICATION AS A SOCIAL ECONOMY ENTITY, AND LEGISLATIVE PROPOSAL FOR REGULATION. 8. BIBLIOGRAPHY

## I INTRODUCCIÓN

Las Santas Casas de Misericordias son unas instituciones de atención social de origen portugués, surgidas a finales del siglo XV, para el desarrollo de las denominadas acciones de misericordia cristiana, y que tuvieron un rápida y extensa implantación en toda la demarcación del imperio luso, alcanzando algunas de ellas una gran relevancia económica, institucional y social como las de Lisboa, Oporto, Guarda o Braganza en Portugal, las de São Paulo o Río de Janeiro en Brasil; la de Luanda en Angola; la de Macao en China; o la de Maputo en Mozambique, entre otras.

Las Santas Casas de Misericordias conforme al modelo portugués también se han extendido a otros países de la mano de la emigración de sus nacionales, creándose la de París en 1994, o la de Luxemburgo en 1996. A nivel internacional se han constituido entidades de representación de las Misericordias como la “União Europeia de Misericórdias”, o la “International Confederation of Charities/Misericórdias”, con lo que la proyección de este tipo de entidades, lejos de agotarse, se va perpetuando en el tiempo.

La trayectoria de las Misericordias en Portugal, y en su ámbito de influencia, no ha sido lineal, sino que han sufrido los avatares propios de sus tiempos, pero siempre con un importante papel de atención social para la ciudadanía. Su presencia y acciones han sido, y son, fundamentales en el sistema de previsión social portugués que las ha integrado en el sistema de prestación de servicios de la Se-

guridad Social. Tan es así que, en la vigente Constitución Portuguesa, existe un reconocimiento implícito de las Misericordias en su labor social, considerándolas como entidades integrantes y colaboradoras al actual régimen de la Seguridad Social al haber sido incluidas en la categoría jurídica de Instituciones Particulares de Solidaridad Social (IPSS).

Paralelo con este reconocimiento legal de la función colaboradora con el sistema de Seguridad Social portugués, en la vigente Ley de bases de la Economía Social de Portugal, L. 30/2013, se determinan cuáles son las entidades de la economía social<sup>1</sup> que tendrán acceso a las medidas de fomento y promoción institucionales y de carácter tributario, incluyendo a las Misericordias entre éstas, con lo que en Portugal gozan, “*per se*”, de la cualidad de entidad de la economía social, tanto a el plano singular, como en la medida en que son reconocidas como integrantes de las IPSS, que también son entidades enunciadas expresamente como propias de la economía social en la norma portuguesa.

En España, en cambio, la existencia y supervivencia de las Casas de Misericordias no tiene el recorrido histórico, ni la trascendencia social, que las que han mantenido las portuguesas, y no por la falta de relevancia de la función social que también desarrollaron en su labor de atención a los menesterosos, que fue muy significativa, sino por la distinta gestión y titularidad de este tipo de entidades, y la asunción pública del servicio de atención social por parte de la Administración.

Las diferencias entre las Misericordias españolas y las portuguesas, que partieron en su concepción inicial por el impulso dado por la realeza, se produjo, básicamente, a raíz de la irrupción del Concilio de Trento, que supuso que las Misericordias españolas pasaran mayoritariamente a depender de la Iglesia mientras las portuguesas siguieron siendo erigidas por la monarquía, lo que supuso un desarrollo, prácticamente desde un primer momento, totalmente diferenciado entre unas y otras.

La debilitación de los períodos de desarrollo imperial de los Estados ibéricos, los procesos económicos y políticos liberales que afectan a Europa, el cambio hacia las monarquías parlamentarias, la irrupción de las ideas ilustradas, el cambio de visión del estado de pobreza de los hombres o la asunción de la atención social como

---

<sup>1</sup> El concepto y desarrollo legislativo de la “Economía Social” en Portugal y en España es muy parecido, resultando similares las respectivas leyes, basadas, ambas, en la enumeración de unas entidades a las que se les reconoce el carácter de propias de la economía social, se enumeran unos principios orientadores que han de cumplir estas entidades que son, prácticamente, idénticos, y se prevé un catálogo actualizable de entidades que pueden optar a este calificativo para poder participar de las medidas de promoción y protección que se dicten por el ámbito público para su fomento, así como una serie de ventajas y beneficios, ya sean de carácter fiscal en Portugal, o en el ámbito de la Seguridad Social en España (Macías y Pires, 2019: *passim*), con lo que el reconocimiento legal como entidades de la economía social, tanto en Portugal como en España, tiene una especial relevancia en ambos países.

obligación del poder público, en definitiva, el discurrir histórico de ambos países, van diferenciando el desarrollo de este tipo de entidades en sus respectivos ámbitos territoriales, manteniéndose fuertemente en Portugal, y debilitándose en España.

En España no se ha producido una legislación, ni unas actuaciones políticas que potenciaran o protegieran especialmente a este tipo de entidades de atención social de carácter privado. Sin embargo, aún hoy, existen en España algunas Casas de Misericordia que prestan su servicio de atención social, habiendo adoptado diversas fórmulas jurídicas como fundaciones, asociaciones, entidades públicas, o establecimientos de beneficencia, que, con base a lo dispuesto en el art. 5 Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (LES), al menos algunas de ellas, las que han optado por una fórmula o estructura jurídica de las reconocidas por la norma –fundaciones y asociaciones–, deben ser consideradas como entidades de la economía social, lo que les permite acceder a las medidas que se vayan adoptando a nivel institucional y legislativo para potenciar este tipo de estructuras jurídicas. Pero las que no han optado por este tipo de estructuras, cumpliendo los mismos cometidos y funciones que las que sí lo han hecho, quedan fuera del marco jurídico de la economía social, con lo que el modelo español se distancia del portugués en el tratamiento jurídico de una institución con un mismo origen, pero con distinta proyección. Sin embargo, las Misericordias, en España, sea cual sea la estructura que hayan elegido para el mantenimiento de su labor actividad, «persiguen [...] el interés general económico o social» (art. 2 LES), con lo que se enmarcarían en la legislación europea y en el derecho comparado de parte de la UE en las denominadas “Empresas Sociales”, pendientes aún de un reconocimiento legal genérico en España, y que deberán ser incorporadas al ámbito de la economía social (VARGAS, 2021: 81). Si se reconocieran a las empresas sociales como entidades de la economía social, las Misericordias, sea cual fuere su estructura jurídica, tendrían reconocido su estatuto como tales.

Con un método de prospección histórica y comparativo vamos a ver la distinta intervención y desarrollo de las Misericordias en la historia de los dos países de la península ibérica para determinar las causas de la diferenciada presencia de estas entidades en el sistema de atención social, así como el distinto tratamiento de las mismas a nivel institucional y legislativo, básicamente en lo referente a su reconocimiento como entidades de la economía social que buscan “el interés general económico o social” (art. 2 L. 5/2011). Con carácter previo, hemos de partir de una serie de premisas que enmarcan el presente trabajo en torno a la calificación legal en España de estructuras jurídicas como entidades de la economía social, que pasamos poner de relieve.

## 2 PRESUPUESTOS PARA LA CALIFICACIÓN DE ENTIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Siendo conscientes de que la visión doctrinal no es pacífica en torno al concepto y contenido de la Economía Social, ni a la propia consideración de cuáles puedan ser sus entidades, así como su mantenimiento como tales o posibles incorporaciones futuras, hemos de fijar los presupuestos de los que partimos para la calificación de cualquier nueva estructura jurídica como futura entidad de la economía social en actual régimen jurídico español.

En primer lugar, pese a que en el art. 2 L 5/2011 se define a las entidades de la economía social como aquellas que desarrollan actividades económicas y empresariales, dentro del ámbito privado, que actúen «*de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4*», lo cierto es que no todos los principios orientadores recogidos en el artículo 4 de esta norma han de ser cumplidos para ser calificadas como tales. Y ello, por varios motivos. Por un lado, el calificativo legal de los principios que enuncia la norma es el de “orientadores”, por lo que puede interpretarse que no se trata de una exigencia en el cumplimiento<sup>2</sup>, sino como orientación en la actuación (Fajardo, 2018: 107). Y, por otro lado, algunos de los principios enunciados son contrapuestos a la forma de actuación de alguna de las entidades calificadas por la propia norma como de la economía social, lo que no les priva de tal calificativo legal. Como muestra de ello, señalar que el principio de decisión que propugna el primero de los enumerados en la LES persigue que los acuerdos que se tomen en el seno de la empresa sean adoptados por criterios en los que primen los socios o su actividad sobre la inversión, y sin embargo, las sociedades laborales, calificadas por la propia norma como entidades de la economía social, tienen, conforme a su propio régimen jurídico, y por tratarse de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada<sup>3</sup>, un sistema de adopción de acuerdos de carácter puramente plutocrático<sup>4</sup>. De hecho, las fórmulas jurídicas que son reconocidas *ope legis* como entidades de la economía social, como afirma un sector de la doctrina, han sido calificadas como tales por cumplir mayoritariamente –no íntegramente–, con los fines y principios de la economía social (Fajardo, 2018: 123), que es lo que, entendemos, sería exigible a las potenciales nuevas entidades de la economía social<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> En contra, ALTZELAI ULIONDO, 2020: 128.

<sup>3</sup> Art. 1 Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas.

<sup>4</sup> Y ello, pese a que la mayoría del capital debe estar en manos de los trabajadores fijos de la empresa –art. 1º.2.a L. 44/2015–, pero que puede que no representen precisamente a la mayoría de los trabajadores de la misma, por ser estos los de carácter temporal o interino; o que unidos los inversores y los trabajadores no fijos, los socios trabajadores no representen los intereses mayoritarios de la empresa.

<sup>5</sup> En cualquier caso, la fórmula abierta de incorporación de nuevas estructuras a las legalmente previstas supone, a criterio de una parte de la doctrina, que «no se establece, pues, la necesaria vinculación

El segundo presupuesto del que partimos, es que, pese a que un relevante sector de la doctrina entiende que la enumeración legal que hace la LES de sus entidades lo serán, pero solo de entrada, puesto que si se acreditara ante, o por, la Administración pública de control –no prevista cuál pudieran ser ésta en la norma– que en la práctica alguno de esos empresarios no ajusta su comportamiento a los principios de la economía social o no persigue el interés colectivo o general, o ambas circunstancias, pese a su inicial consideración como entidad de la Economía Social, dejará de formar parte de la misma por la propia aplicación de la Ley (Paniagua, 2011: 166). Esta concepción finalista o teleológica con la norma, reforzada además con la intención del legislador manifestada en el preámbulo de la misma al señalar que la inscripción en el catálogo de entidades «*no teniendo [tiene] en ningún caso carácter constitutivo*» para su consideración como propia de la economía social, puede conducir a un grave problema de inseguridad jurídica y conculcar la regla de que donde la ley no distingue, no se debe distinguir, o sancionar donde el derecho no prohíbe<sup>6</sup>, por lo que no asumimos la expresión ni el alcance de la premisa inicial que hemos señalado, y propugnamos que, con base a su estructura jurídica, una entidad cualquiera será calificada como propia de la economía social, *per se*, si es de las enunciadas en la enumeración que hace la Ley o es de las que se incluyan, en su momento, en el catálogo de entidades de la economía social previsto en el art. 6 de la LES por la administración competente<sup>7</sup>, sea de ámbito nacional o autonómico<sup>8</sup>, al menos mientras no se cambie la impronta de la vigente Ley de Economía Social.

---

para la consideración como entidad de economía social con los principios orientadores que se han previsto en el artículo 4» (SÁNCHEZ CHACÓN citado por PAZ CANALEJO, 2012: 93-94).

<sup>6</sup> la Ley califica de entidad de la economía social a las sociedades laborales y no a aquellas sociedades laborales que cumplan o no unos principios, que persigan o no unos fines, basta con que cumplan con su régimen jurídico propio (art. 1 LES: «...*con pleno respeto a la normativa específica aplicable a cada una de ellas...*») y sean calificadas por la autoridad laboral competente como tales (art. 2.1 L. 44/2015).

<sup>7</sup> Y ellos sin perjuicio de que cualquier entidad concreta que tuviera una estructura de las calificadas como propia de la economía social, si fuera declarada judicialmente como falsa o que no se corresponde con la que aparentemente haya elegido, tampoco sería considerada como entidad de la economía social, precisamente por la declaración de nulidad en su tipo.

<sup>8</sup> Debido al reparto de competencias legislativas autonómico, Galicia ha publicado la Ley 6/2016, de 4 de mayo, de la economía social, recogiendo en su art. 6º una relación de entidades de la economía social que coincide con la prevista en la norma estatal, aunque incorporando a las comunidades y mancomunidades de montes vecinales en mano común, que, aunque recogida en la legislación nacional (art. 6.e L. 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos), es propia de la legislación gallega (L. 13/1989, de 10 de octubre de Galicia), por lo que conforme a lo dispuesto en el art. 6 LES, tales entidades deben ser consideradas, a nivel nacional, como propias de la economía social (BASTIDA *et al*, 2020: *passim*).



Es más, desde que legislativamente en España<sup>9</sup> se concretó un concepto de economía social con el RD 1836/1991, de 28 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica básica y funciones del Organismo autónomo Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social<sup>10</sup> (PAZ CANALEJO, 2012: 40, o ARRIETA IDIAKEZ, 2014: 36), se han enunciado, siempre, categorías jurídicas sin distinción de su posible carácter purista o ajustado a cualesquiera principios, es decir, por ser lo que son. Así, el art. 2º del RD 1836/1991 señala que *«En concreto, componen el concepto de economía social las Cooperativas de cualquier tipo, las Sociedades anónimas laborales y cualesquiera otras Entidades que reúnan los requisitos o cumplan las condiciones que se establezcan normativamente»*. Para el Legislador de 1991, la economía social se concretaba en los sujetos, como categorías genéricas y absolutas, que enumera: todo tipo de cooperativa<sup>11</sup>, todo tipo de sociedad anónima laboral<sup>12</sup> y aquellas entidades que cumplan, en el futuro, con los requisitos que legalmente se establezcan para ello.

Y el tercer presupuesto del que partimos es que la calificación que hace la LES de cuáles son las entidades de la economía social se corresponde con una variedad y heterogeneidad sustantiva de estructuras jurídicas que exige un reconocimiento puntual e individualizado de cada una de ellas dada su distinta naturaleza y estructura. En efecto, algunas de las entidades enunciadas pueden tener ánimo de lucro –como los centros especiales de empleo, las empresas de inserción o las sociedades laborales– y otras no –como las mutualidades–; unas pueden tener estructura societaria y otras ser de carácter fundacional; unas pueden estar participadas por entidades públicas y otras no; algunas de ellas estar ligadas exclusivamente al ámbito del derecho privado, tanto mercantil –sociedades laborales o cooperati-

<sup>9</sup> Algunas leyes anteriores desarrollan aspectos propios del espíritu de la economía social como la 45/1960, de 21 de julio, por el que se creó el denominado Fondo Nacional de Asistencia Social.

<sup>10</sup> El RD. 1836/1991 vino a dar contenido orgánico a lo dispuesto en el art. 98 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, con la creación del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social, y de sus órganos superiores, la Dirección General y el Consejo de la Economía Social, sustituyendo a la antigua Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales (ETXEZARRETA Y MORANDEIRA, 2012: 9).

<sup>11</sup> Aunque su creación es de fecha posterior al RD. 1836/1991, ha habido discusión en torno a la naturaleza de entidad de la economía social para las denominadas cooperativas mixtas, donde hasta casi el 50% de su capital puede estar en manos de meros inversionistas, quienes participan en la gestión –votos– y beneficios en función de su inversión en el capital social, pero lo cierto es que el RD de 1991 nunca fue modificado, estando, coetáneamente en vigor tanto la Ley autonómica vasca, que ya las reconocía, como, posteriormente, la Ley nacional de cooperativas de 1999, donde también se recoge este tipo de cooperativa mixta, y nunca se ha establecido una distinción, manteniéndose el tenor del precepto contenido en el art. 2 RD 1836/1991: *«componen el concepto de economía social las Cooperativas de cualquier tipo»*.

<sup>12</sup> Hasta la entrada en vigor de la Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales, derogando la L. 15/1985, éstas solo podían tener la estructura de sociedad anónima.

vas— como civil —sociedades agrarias de transformación<sup>13</sup>—, o ser corporaciones de derecho público —como las cofradías de pescadores—; o también pueden algunas de ellas buscar los beneficios de sus propietarios o integrantes —como las cooperativas o mutualidades—, y otras las de personas ajenas —como las fundaciones— (FAJARDO, 2018: 103). Pero pese a la heterogeneidad de las entidades enunciadas en la LES, todas las estructuras jurídicas cumplen ciertos patrones<sup>14</sup> que, en definitiva, se concretan en que participan en la actividad económica en el mercado; son entidades privadas; su estructura o funcionamiento tiende a primar el interés por las personas como tales —no como inversionistas— frente al capital; su funcionamiento resulta autónomo e independiente de los poderes públicos; y destinan parte de sus beneficios a la prestación de un servicio a sus miembros, o/y a fines de interés general<sup>15</sup>.

Dado que conforme establece la LES, y aunque no supongan un requisito constitutivo la inscripción en el catálogo de entidades de la economía social<sup>16</sup>, la actualización de tal catálogo a cargo del Gobierno supone, además de la puesta al día de los datos a efectos estadísticos (D.A. 1<sup>a</sup>), el reconocimiento, previo examen, de categorías de estructuras jurídicas para la promoción y visibilidad de las puntuales entidades que actúan en el mercado como mercedoras de las ayudas previstas, y que se prevean, para el fomento de la economía social. Y, aunque algunas entidades que estén fuera de las categorías de las que se inscriban en el catálogo puedan conseguir acceder a estas medidas de promoción por obtener el denominado Sello de Entidad de la Economía Social<sup>17</sup>, cuando tal medida esté legislativamente desa-

<sup>13</sup> Aunque en torno a la naturaleza civil o mercantil de las SAT, autores tan relevantes Vargas Vasserot afirman que «a pesar de la declaración del RDSAT [...] no se puede negar el carácter mercantil de muchas SAT en base a que su objeto social lo desarrollan mediante la organización y explotación de una verdadera empresa», aunque continúa afirmando que «a favor del carácter civil de las SAT se pronuncia la mayoría de la doctrina que ha estudiado su régimen jurídico» (VARGAS, 2010: 162), por lo que su naturaleza, al menos en el plano doctrinal es discutida, pero en el legal, el artículo 1.1 RD. 1776/1981, de 3 de agosto, Estatuto de las S.A.T., es claro y contundente: «son Sociedades civiles».

<sup>14</sup> Incluso uno tan genérico o rotundo como que el «nexo común, y que aun pudiendo tener una idea diferente del término [Economía Social] se entendía cuál era la idea principal subyacente, las personas», (ETXEZARRETA Y MORANDEIRA, 2012:13-14).

<sup>15</sup> Criterios basados en la Carta de Principios de la Economía Social publicada de 2002 por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CEMAF).

<sup>16</sup> Apartado III del Preámbulo de la L. 5/2011. En este sentido, PANIAGUA: 2011, 239-241.

<sup>17</sup> La medida 19 correspondiente al Eje 3 de la Estrategia Española de la Economía Social 2017-2020, aprobada por Resolución de 15 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, prevé la «creación del Sello de Entidad de la Economía Social. En paralelo a la elaboración del Catálogo al que se refiere la medida anterior, se articulará un Sello de reconocimiento para las entidades que forman parte de la Economía Social, que permitirá, por un lado, identificar a todas y cada una de las empresas y organizaciones que conforman el sector y, por otro, dotarlas de visibilidad de manera que sean reconocidas por la sociedad en su conjunto. Para ello [...] articulará un mecanismo en el que se

rollada, y la empresa interesada cumpla con los requisitos que se prevean, las que tengan la estructura jurídica de las que se inscriban en el catálogo, podrán tener el acceso a todas las medidas de promoción que se pongan en marcha dentro de las políticas económicas y de desarrollo relacionadas con la economía social, sin demostrar su ajuste a los principios orientativos enumerados en la norma, o sin tener que obtener el mentado Sello de Entidad de la Economía Social.

Las nuevas categorías de entidades que puedan inscribirse en el futuro catálogo de la economía social deberán cumplir con los mismos patrones, estándares o requisitos que las que han sido designadas por la Ley como tales, por lo que debemos analizar cualesquiera otras estructuras jurídicas no calificadas, a priori, como entidades de la economía social para determinar si pueden ser consideradas como tales, y, así, acceder a las medidas de representación y de promoción previstas, o que se puedan arbitrar.

### 3 LAS EMPRESAS SOCIALES EN EL ÁMBITO EUROPEO

El término “empresa social” es relativamente reciente, básicamente a mediados de la última década del siglo pasado, y su contenido está pendiente de concreción. La atención científica sobre el término y contenido se desarrolló a partir de la indicada década, casi paralelamente, en Europa y Estados Unidos, aunque sin apenas interrelación.

En Europa, el impulso de la empresa social aparece en Italia a finales de los últimos años 80 con iniciativas de tipo cooperativo para dar respuesta a necesidades no cubiertas, especialmente en el ámbito de la integración laboral y en el de los servicios personales (DEFOURNAY & NYSSSENS, 2010). En este país, se promulgó la Ley 381 de 1991, creando las denominadas Cooperativas Sociales, definidas como aquellas que “tienen el objetivo de perseguir el interés general de la comunidad en la promoción humana y en la integración social de los ciudadanos” (art. 1). Con el Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 155 “Disciplina dell’impresa sociale” Italia abandona el tipo social específico cooperativo para la empresa social, dando cabida a cualquier entidad, sea cual fuera su estructura, que ejerza con carácter permanente y principal una actividad económica con vistas a la consecución de objetivos de interés general, centrándose en la actividad y no en la forma social. Actualmente, la empresa social en Italia está regulada por el Decreto legislativo 3 julio 2017, n. 112, donde se determina que “empresa social” es una calificación jurídica, un estatus jurídico, no un tipo de entidad (FICI, 2020: 187), suponiendo el reconocimiento del ejercicio de la solidaridad social por los particulares, con apoyo fiscal y financiero, debidamente controlado por la Administración Pública.

---

*expresen las condiciones de este distintivo, que se desarrollará mediante Orden Ministerial, y que contendrá los requisitos necesarios para la obtención del mismo».*

Mientras, a nivel institucional europeo, en 1996 se formó la red internacional de centros de investigación universitarios e investigadores individuales en empresas sociales EMES, quien fijó los identificadores de las tres dimensiones de la empresa social –la económico/empresarial, la social, y la relativa a la propiedad/gobernanza, que luego se concretará– (VARGAS, 2021: 67), y que posteriormente ha servido de criterio institucional europeo para la formación del marco jurídico en el que está inmersa.

En el plano legislativo europeo, la preocupación por dar un marco a las políticas sociales de los miembros de la Unión Europea para la promoción de las empresas sociales, ha sido patente desde la Resolución 2008/2250 (INI) del Parlamento Europeo de 19 de febrero de 2009, sobre economía social, donde ya se pedía a la Comisión y a los Estados miembros que desarrollaran programas destinados a las empresas sociales potenciales y existentes. Posteriormente, con la Resolución del Parlamento, de 20 de noviembre de 2012, sobre la Iniciativa en favor del emprendimiento social – construir un ecosistema para promover las empresas sociales (2012/2004 (INI)), publicada tras la Comunicación de la Comisión de 25 de octubre de 2011 –la conocida como *Social Business Initiative (ISB)*– (COM (2011) 0682)<sup>18</sup>, y del dictamen exploratorio del Comité Económico y Social Europeo, de 26 de octubre de 2011 (NAT/589), se consideró “que los actores de la economía social y las empresas sociales son impulsores del crecimiento económico y de la innovación social, con potencial para crear empleos sostenibles y para favorecer la inclusión de grupos vulnerables en el mercado laboral”, así como que “las empresas sociales pueden contribuir a la prestación de los servicios sociales, que son elementos fundamentales del Estado del bienestar y que, por tanto, ayudan a alcanzar los objetivos de la Unión Europea” (Considerandos F y G de la Resolución 2012/2004 (INI)), resolviendo que “las empresas sociales suelen intentar responder a las necesidades sociales y humanas que no cubren (o no de forma suficiente) los operadores comerciales o el Estado”, señalando sus características, abogando por mejorar su entorno jurídico y fiscal, así como la adopción de medidas de apoyo y promoción. También se pidió un estudio comparativo a nivel europeo de las distintas concepciones y medidas de desarrollo de las empresas sociales en cada uno de los países de la Unión Europea para comprender el alcance y concepción que de tales instrumentos se hace en cada uno de sus Estados miembros.

Con el Reglamento (UE) 346/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos (FESE), dirigido a los inversores que proporcionan financiación a las empresas sociales (ALTZELAI, 2020: 113), se fijó, entre otras cuestiones un concepto de empresa

---

<sup>18</sup> Señalada como punto de inflexión para el reconocimiento de las empresas sociales y la innovación social en la búsqueda de soluciones originales para problemas sociales (VARGAS, 2021: 68, o ALTZELAI, 2020: 114).

social en base a que “ii) tenga como objetivo primordial la consecución de un impacto social positivo y medible, de conformidad con su escritura de constitución, sus estatutos o cualquier otro reglamento o documento constitutivo de la empresa, siempre que esta:

- proporcione servicios o bienes a personas vulnerables, marginadas, desfavorecidas o excluidas,
- emplee un método de producción de bienes o servicios que represente su objetivo social, o
- proporcione ayuda financiera exclusivamente a las empresas sociales tal como se definen en los dos primeros guiones,

iii) utilice sus beneficios principalmente para la consecución de su objetivo social primordial, de conformidad con su escritura de constitución, sus estatutos o cualquier otro reglamento o documento constitutivo de la empresa. Estos reglamentos o documentos constitutivos habrán implantado procedimientos y normas predefinidos que regulen todas las circunstancias en las cuales se reparten beneficios a los accionistas y propietarios, garantizándose que dicho reparto de beneficios no socave su objetivo primordial, así como

iv) sea objeto de una gestión responsable y transparente, en especial involucrando a los empleados, los clientes y los interesados afectados por su actividad” (art. 3.1 d Reglamento (UE) 346/2013).

Con lo que a nivel legal europeo se da una primera definición de qué es una empresa social.

En el mismo año se publicó el Reglamento (UE) N° 1296/2013, de 11 de diciembre de 2013, relativo al programa de la Unión para el Empleo y la innovación Social (“EaSI”), en cuyo art. 2, a los efectos del propio Reglamento, se define qué es una empresa social, siendo lo relevante que, independientemente de su forma jurídica, presenta las mismas características que las señaladas en el Reglamento 346/2013 (ALTZLEAI, 2020: 115).

Tanto en la “La iniciativa de emprendimiento social” del Parlamento Europeo de mayo de 2014, como en su Resolución 5 de julio de 2018, se vuelve a reiterar la definición de empresa social del Reglamento (UE) N° 1296/2013 (Considerando L), así como la insistencia en la bondad y conveniencia de este tipo de empresas, sus características, objetivos, compromisos con valores muy cercanos a los del movimiento cooperativo y a los de la economía social (Considerando M), abriendo el ámbito subjetivo a cualquier tipo de estructura jurídica, incluso aquellas que tuvieran ánimo de lucro.

Igual que en marco jurídico nacional italiano, el Parlamento Europeo propone el reconocimiento del ejercicio de la solidaridad social por entidades particulares, así como su apoyo fiscal y financiero institucional para hacerlo extensivo a las

legislaciones nacionales de los Estados miembros, pero sin un criterio homogéneo de qué se entiende por empresa social en cada uno de éstos.

Tal y como se había solicitado en diversas ocasiones por el Parlamento Europeo (Resoluciones 2012/2004 y 2016/2237), la Comisión Europea, en enero de 2020, publicó el informe de síntesis comparativo de las distintas visiones y reconocimiento en los Estados miembros de la Unión (incluido el Reino Unido que salió de la U.E. el 1 de febrero de 2020), y otros países del entorno<sup>19</sup>, titulado “*Social Enterprises and Their Ecosystems In Europe*” (Empresas Sociales y sus Ecosistemas en Europa)<sup>20</sup>.

La premisa para el estudio era clara: la visibilidad exige concreción, comprensión e identificación, por lo que hay que determinar qué es una empresa social para cada uno de los Estados miembros de la Unión, para la adopción de cualquier medida de fomento y desarrollo de estas. Es decir, atender a “la necesidad de saber qué son las empresas sociales y en qué tipo de ecosistemas operan” (COMISIÓN, 2020: 22). El trabajo comparativo ha detectado que la definición de qué sea una empresa social en los Estados analizados se divide entre aquellos que usan una definición organizacional, centrada en las características intrínsecas que deben mostrar las empresas; y los que lo hacen con definiciones específicas del sector, considerando solo los tipos de organizaciones que operan en el campo de la inclusión social (empresas sociales de inserción laboral o WISE). Partiendo del concepto institucional europeo recogido en distintos documentos de qué es una empresa social, recogiendo el criterio del grupo de investigación EMES en el proyecto *The Emergence of Social Enterprise* (2001), se fijan las tres dimensiones clave para su consideración: la dimensión económico/empresarial (actividad en el mercado por encima del 25 %); la social (en post del bien común social reconocido legislativamente, debiendo estar el fin social explícito claramente definido a nivel estatutario); y la relativa a la propiedad/gobernanza (con límites en la distribución de beneficios, y que en la gestión y control de la estructura todas las partes interesadas estén representadas), siendo la interacción de las tres dimensiones lo que determina si una organización puede o no calificarse como una empresa social. En cualquier caso, la Comisión evita dar una definición estándar comprensiva a todo el espacio europeo para evitar, lo que califica como regulación camisa de fuerza –*a regulatory straitjacket*– (COMISIÓN, 2020: 28), dando amplitud a los Estados para su concepción, presencia y visibilidad.

---

<sup>19</sup> Los países candidatos a la Unión Europea (Albania, Islandia, Nontenegro, Macedonia del Norte, Serbia y Turquía), y Noruega.

<sup>20</sup> Disponible en <https://www.euricse.eu/social-enterprises-and-their-ecosystems-in-europe-mapping-study/>

#### 4 PROMOCIÓN DE ENTIDADES PRO INTERÉS GENERAL DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL

En el seno de la UE se destaca el papel fundamental que desempeña el sector de la Economía Social en el espacio económico, de lo que es muestra el Reglamento (UE) 2021/241 de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, donde se contempla la necesidad introducir reformas e inversiones de los Estados miembros de la UE en la promoción de la Economía Social para esa recuperación, señalando como uno de los campos de intervención –epígrafe 101– el apoyo a la Economía Social y las empresas sociales, uniendo ambos conceptos para un mismo fin.

En España, a nivel doctrinal, se ha tenido muy clara la vinculación entre la Empresa Social y la Economía Social, puesto que aquella es una empresa cuyo principal objetivo es tener una incidencia social (PÉREZ-SUÁREZ, *et al*, 2021: 2, citando a Monzón y Chaves), identificando, incluso por algún sector doctrinal, empresa social y entidades de la economía social productivas y no lucrativas (Alvarado *et al*, 2015: 90), o fijando las raíces de la empresa social en la Economía Social y en el Tercer Sector (SÁNCHEZ-TORNÉ & PÉREZ-SUÁREZ, 2020: 8). Nuestro ordenamiento jurídico fue pionero en el desarrollo legislativo de un marco para la economía social publicando la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

El foco de atención de la norma nacional está en el prisma subjetivo de aquellas estructuras jurídicas que operan en el mercado actuando de conformidad con unos principios orientadores, y que persiguen el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos (art. 2 L 5/2011). Igualmente establece como uno de los principios orientadores de la economía social el de la “promoción de la solidaridad [...] 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” (art. 4.c L 5/2011), con lo que los principios y fines de las entidades de la economía social expresados en la norma general podrían incluir a las empresas sociales (ALTZELAI, 2020: 129-131).

Sin embargo, en la enumeración de cuáles son las entidades que pueden calificarse como propias de la Economía Social, se señalan una serie de estructuras jurídicas que pueden, o no, casar con el interés general (art. 5 L 5/2011) que persiguen las empresas sociales. De entre todas las estructuras jurídicas que el legislador nacional señala como propias de la economía social, solo las fundaciones, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo, cabría predeterminar que, con carácter general, persiguen el interés general social, fuera del marco de sus componentes. También lo son las denominadas en la



legislación nacional como cooperativas de iniciativa social<sup>21</sup>, no por ser cooperativas, sino por su objeto social legalmente prefijado centrado en la prestación de servicios asistenciales, o que pretendan la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social, o la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado (art. 116 LCoop). Finalmente, podrían entrar en la categoría de entidades de la economía social que persiguen el interés general social aquellas asociaciones que tengan una actividad similar a las de las cooperativas de iniciativa social. El resto de entidades enumeradas en el artículo 5.1 L. 5/2011, esto es, la mayoría y quizá las más relevantes, lo que las mueve es el interés particular de sus miembros.

## 5 EL RECONOCIMIENTO LEGAL DE LAS EMPRESAS SOCIALES EN ESPAÑA

En nuestro marco normativo se ha legislado en torno a tres tipos de entidades que cumplen los requisitos que fija la Unión Europea para la calificación de empresa social: las empresas de inserción; los centros especiales de empleo, y las cooperativas de iniciativa social<sup>22</sup>.

Pero tras el diseño de los ecosistemas de las empresas sociales realizado por la Comisión Europea en su informe de 2020 “*Social Enterprises and Their Ecosystems In Europe*”, en España se puede ampliar el abanico de estructuras en las que se ha desarrollado legislación positiva reguladora que afecta a las empresas sociales. Así, normativa que atañe a estructuras que cumplen con las dimensiones del modelo institucional de empresa social que ha fijado la Unión Europea (la dimensión económica/empresarial, la social y la relativa a la propiedad/gobernanza), como estructura singular se pueden englobar a las Cooperativas de Iniciativa Social –L. 27/1999<sup>23</sup>–. Como regímenes jurídicos genéricos: fundaciones –que deben perseguir fines de interés general: art. 3.1 L. 50/2002–, y asociaciones –si son de interés general: art. 7 LO 1/2002–. Igualmente se ha legislado en torno a las Empresas de Inserción –L. 44/2007–, aunque no tengan una estructura jurídica única, ya que pueden adoptar la de cualquier sociedad mercantil, “o sociedad cooperativa”. Se han regulado los Centros Especiales de Empleo y los Centros Ocupacionales –RD 2273/1985–, que, también pueden

<sup>21</sup> A nivel autonómico cooperativo, se ha regulado este tipo de cooperativas con finalidad social con distintas denominaciones, así, de iniciativa social: Art. 94 LCAnd; 77 LCAr; 124 LCCL; 138 LCIB; 130 y 131 LCMur; y 183 LCPA. De integración social: art. 121 LCCM; 125 LCG, 133 LCPV; y 124 Proyecto Ley Cooperativas Islas Canarias. Distinguiendo de integración social y de servicios públicos: arts. 98 y 99. LCCV. Distinguiendo, también, de iniciativa y de integración social: arts. 125 y 126 LCCan; 168 y 169 LCEX; 148 y 149 LCCLM; y 129 LCLR. De bienestar social y de iniciativa social: arts. 77 y 78 LFCN. Y la Integral o rural: art. 136 LCCat.

<sup>22</sup> Por todos: VARGAS, 2021: 67; o PÉREZ-SUÁREZ *et al*, 2021: 3

<sup>23</sup> Vid. nota de pie de página 15.



adoptar distintas estructuras jurídicas, o ser titulares de ellas personas físicas o comunidades de bienes, pudiendo, además, ser Centros Especiales de Empleo de iniciativa social si en más del 50 por ciento del mismo participan entidades públicas, o privadas sin ánimo de lucro, o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, sean asociaciones, fundaciones, cooperativas, corporaciones de derecho público, u otras entidades de la economía social (art. 43 RD Leg.1/2013). Y, finalmente se han desarrollado criterios y parámetros atinentes a obligaciones legales relativos a la imposición de un sistema de consolidación en materia de responsabilidad social corporativa y de sostenibilidad social, económica y medioambiental –con las modificaciones introducidas por la L. 11/2018 sobre información no financiera y diversidad en la presentación de las cuentas anuales, y los códigos de buen gobierno corporativo de las sociedades cotizadas– (COMISIÓN, 2020: 38 y 115), lo cual no convertirá a la sociedad capitalista en empresa social, pero puede provocar un abatimiento en el rumbo que la acercará a parámetros más sociales o de interés general.

Pero estas previsiones legislativas dejan fuera del ámbito de reconocimiento e identificación a otras entidades como las Misericordias, que, pudiendo cumplir con los parámetros institucionales de las empresas sociales, no son consideradas como entidades de la economía social, privándolas de visibilidad y apoyo público o privado que las respalde y promocióne, con lo que la recomendación que hace el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 para la recuperación y resiliencia en los Estados miembros apoyando la intervención –epígrafe 101– en las empresas sociales, en nuestro marco legal queda especialmente limitado.

Con estos presupuestos, nos centraremos en las Misericordias para observar el por qué del reconocimiento legal en Portugal en el marco de la economía social, así como el que actualmente tienen en España, y el que deberían tener conforme a la legislación europea.

## 6 LAS SANTAS CASAS DE MISERICORDIA PORTUGUESAS Y SU CALIFICACIÓN COMO ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN PORTUGAL

Las Santas Casas de Misericordias tuvieron un origen portugués, y llevan más de cinco siglos prestando un servicio de atención social a colectivos especialmente vulnerables, habiendo tenido, y manteniendo aún, una extraordinaria relevancia de carácter social y con gran implantación en todo el territorio de Portugal y en su ámbito de influencia internacional, sea por su huella como metrópoli colonial, o por el nivel de la emigración de su población.

La primera, y más importante, de las Santas Casas de Misericordias nace en Lisboa fundada en 1498, con la idea de practicar las distintas obras de misericor-

dia<sup>24</sup> como la atención al pobre, la creación de espacios para hospitales de menesterosos, la acogida de expósitos, la atención de mujeres desvalidas, al preso pobre que no podía pagarse, ni él ni su familia, el sustento –que sería el primer gran sector de intervención social de las misericordias (ABREU, 2000: 396)– o el pago del rescate de los pobres cautivos de la religión islámica, así como el acompañamiento y entierro de los condenados a muerte (DA SILVA, 2016: 207).

Durante el período de expansión de la época colonial, la movilidad de la Corte portuguesa a otras ciudades distintas a la de su capital debido a las frecuentes epidemias que sufría Lisboa por la entrada de su puerto (RUSSELL-WOOD, 1968: 6), hizo que la labor iniciada con la primera Misericordia fundada en la capital se extendiera a las distintas ciudades donde se desplazaba aquella –como las de Setúbal, o Évora, en 1499, o las de Santarém o Coimbra en 1500– (SÁ Y LOPES, 2008: 28). Posteriormente se fueron fundando nuevas misericordias a lo largo del territorio portugués, asumiendo un papel esencial en la sociedad portuguesa hasta llegar a ser su principal institución asistencial.

La creación de las nuevas misericordias en todo el territorio portugués se convierte para la Corte en una prioridad y se propugna su creación en cada ciudad y villa del reino, así como en los nuevos territorios descubiertos, o conquistados, planteándose, al margen de consideraciones espirituales, como una política de Estado para reforzar la presencia del monarca entre la población (ABREU, 2000: 397), así como instrumento para la prestación de los servicios de atención y hospitalarios, asentando el poder de las élites locales que coparían la dirección de las mismas (SÁ, 2001: 340). Se asignó a estas cofradías privilegios como la responsabilización de la limpieza de las prisiones en la ciudad de Lisboa, o la asistencia general y el sustento de los presos pobres, lo que más que privilegios supuso cargas, por lo que se les concedió, a principios del siglo XVI, el monopolio de recoger limosna y de hacer colectas (RUSSELL-WOOD, 1968: 17-18), así como la asignación de un porcentaje de los alquileres y contratos de la Hacienda Real destinados a las obras de caridad (Sá, 2001: 340). Posteriormente se concedió a las Misericordias la asignación de los legados píos que no se cumplieran en el tiempo señalado por el testador como medio de financiación.

Estas nuevas cofradías eran entidades elitistas, en las que inicialmente se aceptaban tanto a hombres como a mujeres<sup>25</sup>, que se regían por un *compromisso* –estatuto– expedido por el rey, y que, al ser fundadas por la Casa Real, son reconocidas de forma singular desde el Concilio de Trento, precisamente por la oposición

---

<sup>24</sup> Ya recogidas en la *Summa Theologiae* de Santo Tomás, Parte II-IIae, Cuestión 32, tomadas, fundamentalmente, del evangelio Mt 25 31-40. Vid. <https://hjj.com.ar/sumat/c/c32.html>.

<sup>25</sup> Desde un principio, en las cofradías se aceptaban como miembros tanto a mujeres como a hombres, hasta que en 1577 se cambiaron los estatutos de la Misericordia de Lisboa en los que se las excluyó, aunque con excepciones como la Misericordia de Montijo donde siempre se admitió a las mujeres como cofrades, siendo nuevamente admitidas, con carácter general, a finales del siglo XIX (LOPES, 2002: 92).

de Portugal a la intervención eclesiástica en el control de las cofradías que se propugna desde la Iglesia (ABREU, 2000: 398-399), fijándoseles un estatuto de «inmediata protección real», lo que supuso que fueran ampliamente beneficiadas por la Corona (LOBO DE ARAUJO, 2014: 539-540). El hecho de que la monarquía portuguesa preservara el carácter secular de estas cofradías resultó fundamental para su posterior desarrollo.

En este proceso de reforzamiento de la red de misericordias creada en todo el territorio conllevó un proceso de transferencia continua de todos los hospitales lusos a las Santas Casas de cada municipio, lo que significará el control de la red hospitalaria del país en manos de las Misericordias, resultando la atención al enfermo la principal actividad de estas cofradías (ABREU, 2000: 401).

Mientras que en Europa el Despotismo Ilustrado se preocupó por una consistente reforma de la salud pública, la preocupación de la Corona de Portugal se centró en el patrimonio de las Misericordias, manteniendo la consideración de la asistencia pública en sus manos. Para ayudar a la financiación del sistema de atención por las Misericordias, en el último cuarto del siglo XVIII, se les otorgó el permiso real para establecer una Lotería anual “*para sacar provecho de las necesidades urgentes de los llamados dos hospitales*” (Decreto de 18 de noviembre de 1783)<sup>26</sup>. Este permiso se concedió a distintas misericordias, pero solo tuvo éxito la de Lisboa, que fue la única que sobrevivió al Decreto de 23 de septiembre de 1828 por el que se prohíben todas las rifas, sorteos y loterías excepto las concedidas a esta Santa Casa y a la Casa Pía de Lisboa (LOPES, 2002: 80).

La situación política de principios del Siglo XIX, con los efectos de la Revolución Francesa y los movimientos liberales, provocó en Portugal, en 1820, el cambio de la monarquía absoluta por la constitucional, publicándose la primera Constitución en 1822. En la primera etapa del liberalismo portugués afloraron las ideas de la Ilustración sobre el derecho de atención al ciudadano y su reconocimiento por parte del Estado, que debe ser el garante de la salud y atención de sus ciudadanos, pero la realidad económica del momento no permitía la creación de un sistema de atención social público desde el Estado, sino que tenía que contar con la estructura asistencial que se había arraigado a lo largo de los siglos, con la red de Casas de Misericordia, pero a la que había que liberar del control de los líderes locales (Lopes, 2002: 86). La situación económica de estas cofradías era muy precaria y con un acusado desgobierno. Tan grave era la situación que la Misericordia de Lisboa, por Decreto del 2 de diciembre de 1851, pasó a ser administrada por un *Provedor* de nombramiento real, lo que supuso, de hecho, la desaparición de la naturaleza privada de esta hermandad, pasando a un control administrativo público. Este panorama se agravó con el hecho de que los beneficios generados por la lotería disminuyeron considerablemente. Al mismo tiempo,

<sup>26</sup> Vid. [https://scml.pt/404#seculo\\_xviii](https://scml.pt/404#seculo_xviii)

la aplicación de las leyes de 4 de abril de 1861 y, fundamentalmente, la ley de 22 de junio de 1866, de desamortización de bienes no necesarios para obras piadosas y caritativas, supuso para las misericordias la obligación de venta de propiedades para aplicar el precio cobrado a deuda del Estado.

Con la entrada del siglo XX se produce un cambio en las políticas estatales que va a suponer una alteración sustancial en el funcionamiento y funciones de las Misericordias. Con el Decreto de 24 de diciembre de 1901 se crean organismos estatales de supervisión a nivel nacional de los servicios de salud y beneficencia.

La instauración de la Primera República Portuguesa en 1910 no afectó especialmente a las misericordias, que siguen siendo reconocidas por el nuevo Estado. Pero la participación de Portugal en la Gran Guerra y la neumonía, la denominada “gripe española” que asoló a la nación en el período 1914/18, supuso un empobrecimiento generalizado del país y de las santas casas. Pero pese a ello, se fundaron gran cantidad de nuevas Misericordia, fundamentalmente gracias a la legislación republicana del momento.

Tras el golpe de Estado militar de 1926, instaurada la Dictadura Nacional –1926-1974–, la asistencia pública es meramente complementaria a la que desarrollan las Misericordias, reconociéndoseles un papel de organismos centrales, orientadores y coordinadores a nivel del municipio, como se recoge en el Decreto de 23 de julio de 1928. En el Código Administrativo de 1940 se atribuye a las misericordias la naturaleza jurídica de asociaciones canónicamente erigidas para la práctica de la caridad cristiana, lo que pudo suponer un conflicto sobre el control eclesiástico de las mismas, pero en el Decreto Ley de 7 de noviembre de 1945 concreta su naturaleza civil por la necesidad de que sus estatutos –”*compromissos*”– debían ser aprobados por el Ministerio del Interior.

Durante las décadas de los años 50 y 60 del siglo XX, se constituyeron nuevas misericordias auspiciadas por el incremento de los ingresos por la recién creada Totobola –la quiniela española–. Sin embargo, desde el inicio de los años setenta se da un cambio conceptual de la asistencia por parte del Estado, publicándose el Decreto Ley 413/71 y el Decreto 351/72, por los que se pretendía el control hospitalario por parte de la administración pública, previéndose, además, la oficialización de los hospitales, que se materializó después de la Revolución de 25 de abril de 1974 (LOPES, 2002: 101-106).

En abril de 1974 se produce el levantamiento militar contra la dictadura salazarista, instaurándose la democracia en Portugal. Con el nuevo régimen político, de marcado carácter socialista, se procedió, en lo que se refiere al ámbito asistencial, a la oficialización de los centros hospitalarios. Así, el Decreto Ley 704/74 de 7 de diciembre, estableció que todos los centros hospitalarios pasasen a ser administrados por comisiones gubernamentales, aunque sin perder las entidades propietarias de los inmuebles su titularidad. La Constitución de 1976, en un primer momento tenía un

manifiesto adoctrinamiento de carácter socialista –“*transición para el socialismo*” (art. 2º)–, pero cuando regula los derechos y deberes sociales, en el original artículo 63.3, se recogía y apoyaba la existencia de las denominadas Instituciones Particulares de Solidaridad Social –actualmente contempladas en el art. 63.5–, con lo que admite y ampara la asistencia y atención social fuera del marco público.

Por Decreto Ley 519-G2/79, de 29 de diciembre se regula el Estatuto de las Instituciones Particulares de Solidaridad Social, ubicando –art. 3º– a las Hermandades de Misericordia como una de las formas de estas instituciones, junto a las cooperativas o las fundaciones de solidaridad, reconociéndoles la personalidad jurídica de utilidad pública, así como que «*El Estado ejerce en relación con las instituciones acción orientadora y tutelar, que tiene como objetivo promover la compatibilización de sus fines y actividades con los del sistema de seguridad social, garantizar el cumplimiento de la ley y defender los intereses de los beneficiarios y de las propias instituciones*» (art. 6º). Posteriormente, en la propia ley, se regula de forma singular a las Misericordias en sus artículos 56 a 61, con lo que, a las misericordias se les da un espacio propio, bajo la prevención de la coordinación y control público, para que desarrollen actividades de atención social, reconociendo la singularidad de la Santa Casa de Misericordia de Lisboa que se conceptúa como un Instituto Público que se rige por una legislación especial (art. 61).

Como hemos señalado, en la Constitución portuguesa de 1976, cuando se refería a la organización económica nacional, en un primer estadio se manifestaba un adoctrinamiento de carácter socialista altamente intervencionista<sup>27</sup>. No obstante, con las sucesivas modificaciones operadas en la Constitución en 1982 y en 1989, los preceptos dedicados a la organización económica toman un sesgo distinto, con tendencias neoliberales. Así en la actualidad, el art. 80, asumiendo el sistema de producción mixto, recoge los principios fundamentales de la organización económica social, entre los que destaca la «*Coexistencia del sector público, del sector privado y del sector cooperativo y social de propiedad de los medios de producción*». Y en el art. 82 se delimitan y definen los tres sectores –público, privado, y cooperativo y social–, precisándose en su apartado 4 que el tercer sector se integra por «[...] d) *Los medios de producción poseídos y gestionados por personas jurídicas sin fines lucrativos, que tengan como objetivo principal la solidaridad social, especialmente entidades de naturaleza mutualista*».

Con carácter general resalta, pues, el reconocimiento constitucional del sector privado y, dentro de éste, el específico de la economía social –cooperativo y social– aunque exigiendo que no se persiga un propósito de lucro y cuya finalidad fundamental venga constituida por el logro de la solidaridad social. La condición

---

<sup>27</sup> Señalaba el art. 80 de la Constitución de 1976 que «*La organización económico-social de la República Portuguesa se basa en el desarrollo de las relaciones de producción socialistas, mediante la apropiación colectiva de los principales medios de producción y de los suelos, así como de los recursos naturales y el ejercicio del poder democrático de las clases trabajadoras*».

necesaria para que cualquier organización pueda considerarse encuadrada dentro de la economía social es la de tener una actividad económica y no perseguir el lucro.

Si nos detenemos en el ámbito normativo singular de las entidades que forman parte del sector cooperativo y social, en lo que se refiere a las denominadas Instituciones Privadas de Solidaridad Social (IPSS), que tras la reforma del texto constitucional de 1982 cambió el calificativo de “privadas” por el de “particulares”, tras las reformas de 1989, de 1992, y fundamentalmente la de 1997, con el vigente texto del artículo 63.5, se reconoce el apoyo y la necesaria fiscalización del Estado *«en la actividad y el funcionamiento de las instituciones particulares de solidaridad social y de otras de reconocido interés público sin carácter lucrativo»*, dentro del marco del sistema de la Seguridad Social.

Con el reconocimiento constitucional de las IPSS se produjo el desarrollo legislativo de estas entidades privadas, que se materializó con el Decreto-Ley nº 519-G2/79, de 2 de diciembre, por el que se aprobó su Estatuto jurídico. Con este marco normativo se hizo una distinción entre IPSS de naturaleza asociativa –asociaciones de solidaridad social, de voluntarios, de urgencias mutuas y misericordias–, y de carácter fundacional –fundaciones de solidaridad social– (BRIONES, *et al*, 2012: 41-42), y así el universo de las IPSS creció, formando en 1980 la Unión de Instituciones Particulares de Solidaridad Social (UIPSS), renombrada en 2008 como Confederación Nacional de Instituciones de Solidaridad (CNIS) (BRANCO, 2017: 545).

Como se señala en el Estatuto de las IPSS, dentro de la esta categoría, que no son estrictamente una forma organizadora sino un estatuto jurídico concedido a entidades que son la expresión organizativa de la solidaridad nacida de la sociedad civil (AMPUDIA DE HARO, 2017: 154), se contemplan a las Hermandades de Misericordia junto con las asociaciones, las fundaciones o las cooperativas de solidaridad social, las asociaciones de voluntarios de acción social y las asociaciones de socorros mutuos (art. 3º). Esto es, las Misericordias, a excepción de la de Lisboa, que es un Instituto Público desde 1851 regido por una legislación especial (art. 61º), son una de las estructuras de las IPSS. Su régimen específico se contiene en los artículos 56 a 60 del Estatuto, e institucionalmente están representadas tanto por UMP como por la UIPSS, teniendo, pues, un papel de especial relevancia en la participación en toda política social y asistencial tras el reconocimiento constitucional y el desarrollo legislativo de las IPSS.

Dentro del parámetro de las IPSS se incluyen una heterogeneidad de estructuras jurídicas, y, sin embargo, son tratadas en todos los ámbitos como un grupo homogéneo (CARNEIRO, 2006: 235-236), y como tal grupo uniforme, todas las organizaciones incluidas bajo el Estatuto de IPSS adquieren automáticamente la naturaleza de las entidades jurídicas de utilidad pública que disfrutaban de variadas exenciones y ventajas de naturaleza fiscal (ALMEIDA, 2010: 160). Y, siendo las Misericordias parte de las IPSS, jurídicamente son, *per se*, entidades de utilidad

pública. Es decir, la naturaleza legal de estas instituciones, al margen de su carácter canónico, es la de personas jurídicas de utilidad pública, de carácter privado, con plena capacidad de obrar y que se enmarcan dentro del sistema de la Seguridad Social, bajo la protección, tutela y orientación del Estado, quien las coordina y subvenciona –arts. 2º y 4º Decreto-Ley 519/79–.

El Estatuto de las IPSS de 1979, ha sido modificado en diferentes momentos. Con el Decreto-Ley n.º 119/83, de 25 de febrero, y su última modificación, y vigente redacción, por el Decreto-Ley 172-A/2014, de 14 de noviembre, a las Misericordias se las sigue considerando como una de las estructuras de las IPSS (art. 2º), dedicándoles un marco jurídico en la Sección II del Capítulo II de la norma (arts. 68º a 71º), reconociendo explícitamente el carácter de asociaciones constituidas conforme a la legislación canónica, con el objetivo de satisfacer las necesidades sociales, fijando como régimen jurídico supletorio el de las asociaciones de solidaridad social.

Las IPSS fueron enmarcadas, inicialmente, dentro del ámbito de los Derechos y deberes sociales, en la Seguridad Social y la solidaridad (art. 63º CP), y tras la institucionalización de su Estatuto –Decreto-Ley 519/79– se reglamentó el procedimiento de colaboración con el Estado mediante los llamados Protocolos de Colaboración (AMPUDIA DE HARO, 2017: 153). En 1984 se publicó la Ley nº 28/84, de 14 de agosto, de la Seguridad Social, en cuya disposición introductoria –art. 1º–, señala que la ley «define los fundamentos del sistema de Seguridad Social previsto en la Constitución y la acción social que llevan a cabo las instituciones de seguridad social, así como las iniciativas privadas sin ánimo de lucro con fines similares a esas instituciones». Y a continuación viene a dar un marco jurídico a las IPSS en el ámbito de la participación en la Seguridad Social (art. 61º) y su relación con el Estado (arts. 66º y 67º). La vigente Ley 4/2007, de 16 de enero, de Bases Generales del Sistema de Seguridad Social, contempla a las IPSS como entidades colaboradoras del sistema de la Seguridad Social en el ejercicio de la acción social sin ánimo de lucro, y señalando a las IPSS como sujetos de subvenciones públicas para el desarrollo de la acción social, incluyéndolas en la red social de atención junto a los diferentes organismos del gobierno central, autoridades locales, e instituciones públicas (art. 31º). Igualmente, la Ley 4/2007 reitera las facultades del Estado de supervisión e inspección de las IPSS (art. 32º).

El papel de las Misericordias en la prestación de servicios sociales y asistenciales se ha visto definitivamente reconocido con la publicación de la Ley 30/2013, de 8 de mayo, Ley de Bases de la Economía Social, en cuyo artículo 4º las reconoce como la tercera de las entidades que integran la economía social, tras las cooperativas y las mutuas, y antes de las fundaciones, el resto de IPSS, otras entidades cubiertas por los subsectores comunitarios y de autogestión integrados en el sector cooperativo y social, así como otras fórmulas que puedan ser incorporadas posteriormente por el Gobierno a la base de datos de la economía social que la propia ley crea –art. 6º–,



con lo que, jurídicamente se reconoce a las Santas Casas de Misericordias como una de las principales entidades de la Economía Social en Portugal.

## 7 LAS CASAS DE MISERICORDIA EN ESPAÑA: POSIBLE ENCAJE COMO ENTIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA, Y PROPUESTA LEGISLATIVA DE REGULACIÓN

Como se ha indicado las Santas Casas de Misericordias son entidades, fuera del estricto ámbito eclesiástico, que surgen por iniciativa real en Portugal a finales del siglo XV, como una estructura propia de atención al menesteroso y para cumplimiento de todas obras cristianas de misericordia, y que van expandiéndose a partir del siglo XVI por todo el territorio del imperio portugués.

En el imperio vecino, España, la asistencia social durante la Edad Media se desarrolla básicamente por las instituciones eclesiásticas. Las cofradías laicas que se forman en los reinos hispánicos durante este período, como sucede en toda Europa, además de la función devocional, de culto, y la gremial de carácter mutualístico propia del sistema feudal, algunas vienen a cumplir una función de ayuda al necesitado, pero distinguiéndose en función del sujeto de atención, dedicándose unas a los enfermos, otras a los inválidos, a los ancianos, a los desocupados –despedidos–, otras a amparar a huérfanos y viudas, y otras a auxilios varios como ayudas para dotes de doncellas pobres, o socorros en prisión, sin una generalidad en el tratamiento de los necesitados como sucedió en las Misericordias portuguesas. Durante el siglo XVI, la labor de las cofradías estuvo relacionada, fundamentalmente, con el amparo al enfermo en centros hospitalarios propios o públicos, colaborando en estos últimos con la atención que en ellos se daba. Esta labor llevada a cabo por las cofradías no suponía más que la atomización de la beneficencia, que contrastaba con las iniciativas centralizadoras y secularizadoras de la asistencia social promovidas por la Corona (MONTECÓN, 1990: 1202). A partir del reinado de Felipe II y su proyecto de reducción de hospitales para su centralización y optimización de recursos, gran parte de estas cofradías desaparecieron, y las que permanecieron fueron, fundamentalmente, para atención espiritual de acompañamiento de enfermos, y en caso de necesidad, de atención económica para los deudos del fallecido y los gastos del sepelio (LOZANO Y TORREMOCHA, 2013: 23-26).

Con los descubrimientos de nuevos territorios, el auge de la mercantilización y las ansias de expansión y de mejora, durante el siglo XVI, y hasta el XVIII, se produce un cambio en la consideración de la atención a los pobres, quienes dejan de ser un elemento consustancial al propio sistema natural de vida, buscando la utilidad del súbdito en colaborar a la grandeza de su Estado, lo que hace que se replantee la atención al indigente como una pura obra de caridad religiosa, y se introduce la idea de la utilidad para el sustento propio. Se plantea la idea de que el



trabajo es una obligación para todos y de que la pobreza es antisocial, peligrosa y reprobable (DE LA FUENTE, 2000: 15-16), ideas cercanas al reformismo cristiano. Se distingue entre el pobre legítimo cuya situación personal y física justifica su grado de indigencia, y el pobre fingido que ha procurado de la limosna un medio de vida cómodo. Para los primeros se crean centros asistenciales como Casas de Misericordia, que recogen a pobres para lograr, en la medida de lo posible, su conversión en hombres productivos a través del trabajo que prestan allí mismo. Para los segundos se van dictando órdenes de prohibición de la mendicidad sin un permiso específico. De hecho, en 1540, por la denominada ley Tavera, o ley de pobres, se ordena que en cada ciudad haya un solo hospital para atención al necesitado y que se prohíba la mendicidad por las calles (MONGE Y LÓPEZ, 1998: 33).

En España tras el Concilio de Trento en el que la Iglesia se hizo con el monopolio de las organizaciones de atención y asistencia –lo que no sucedió en Portugal que siguió manteniendo el carácter secular de sus misericordias–, todos los espacios de atención que no fueran erigidos por imposición real dependían de la Iglesia, aunque fueran administrados por laicos (VILLANUEVA, 2009: 2), con lo que el desarrollo de la atención hospitalaria que había ido produciéndose dejará de ser relevante para entidades de seculares, asumiendo la Iglesia el cometido que desarrollaba en Portugal sus hermandades seculares.

Especial mención ha de hacerse al período histórico comprendido entre los años 1580 a 1640, cuando Portugal y España estaban unidas dinásticamente por los mismos reyes de la Casa de los Austrias (Felipe II, Felipe III y Felipe IV de España –con un ordinal menos de cada rey en Portugal–). En el Imperio de la Monarquía Hispánica el desarrollo y acciones de las Casas de Misericordias portuguesas se mantuvieron, como el resto de entidades, instituciones y ordenamientos jurídicos de los distintos reinos de la monarquía bajo el sistema de gestión polisinodial de Consejos, con lo que los logros conseguidos por la corona de Portugal referentes al no control por la Iglesia de estas entidades cofrades, se mantuvo durante la dinastía *filipina* –de los Felipes–.

Centrados en España, en la Época Moderna, el término Casa de Misericordia no se refiere a las mismas hermandades que surgieron y se desarrollaron en Portugal. A finales del siglo XVIII, en el desarrollo de la política asistencial en España, en el Consejo de Castilla, cuando se refiere el reconocimiento y necesidad de implantación de espacios para atención de colectivos vulnerables, se entiende por Casas de Misericordia a *«todas las destinadas para morada, ó asilo común de alguna clase de pobres, que por su corta, ó crecida edad, ó por otra qualquier circunstancia estén inválidos, ó convenga á la causa pública, y particular vivan unidos por algún tiempo. Los reclusorios de niños huérfanos, ó desamparados, de ancianos, de lisiados, de viudas, y de qualesquier personas miserables, son Casas de Misericordia. Tambien lo son los Hospitales de enfermos, las Inclusas, ó Casas de Expósitos, y las Galeras, y Casas de corrección para hombre, y mugeres*

*pobres... baxo el título de Casa de Misericordia se comprehende qualquier albergue, que se destine para refugio de alguna clase de necesitado»* (DE MURCIA, 1798: 2 y 10).

En la política social que se desarrolla durante el Antiguo Régimen en España, son los hospicios los establecimientos asistenciales que con mayor frecuencia son denominados Casas de Misericordia (DE MURCIA, 1798: 11). Los hospicios eran las casas públicas donde se recogían a los pobres desvalidos para su mantenimiento y atención, y donde se procuraba trabajo y formación para que los pobres pudieran aprender un oficio.

Fuera del marco hospitalario cofrade, a finales del siglo XVI gran parte de las Casas de Misericordia que se crearon fueron pensadas para solucionar el problema de los numerosos pobres y vagabundos de ambos sexos, y de todas las edades, que vagaban por las ciudades de la época, pero, finalmente, se destinaron, fundamentalmente, para la reclusión de mujeres pobres, mendigas, huérfanas, desamparadas, vagabundas y/o pequeñas delincuentes, así como para la reeducación de los denominados “muchachos indóciles y traviesos” (DE MURCIA, 1798: 92). A partir del siglo XVIII, se generalizó la creación de casas de misericordia para la recogida de niños abandonados, las denominadas Casas de Expósitos, a las que se les dio un nuevo enfoque de carácter educativo, y un nuevo sistema de financiación con la creación del denominado Fondo Pío Beneficial<sup>28</sup> (Sánchez y Guijarro, 2002: 123-124). Todos estos espacios de atención asistencial eran considerados como Casas de Misericordia, como término genérico. Y la titularidad de la inmensa mayoría de todas ellas era de carácter eclesiástico, o bajo tutela de la monarquía, y con financiación de fondos eclesiásticos, o públicos –ya fueran de la realeza, o de los distintos ayuntamientos–, siendo pocas y meramente testimoniales las Casas de Misericordia pertenecientes a hermandades y cofradías laicas, tal y como se reconoce en el Decreto Real de 11 de diciembre de 1796, que contiene el Reglamento de la Policía de los Expósitos.

Tras la caída del Antiguo Régimen y la llegada del Estado liberal, el liberalismo triunfante, en la primera mitad del siglo XIX, auspició el desplazamiento de las acciones caritativas de la Iglesia (cuyos bienes se desamortizaron y se separó su labor de la acción pública), o de la Comunidad, en la atención de la marginación y la pobreza, desarrollándose las Sociedades de Socorro, las Instituciones Benéfico-Asistenciales, y los Montes de Piedad, aunque persistiendo las instituciones de caridad eclesiásticas y congregaciones sin ánimo de lucro (FERNÁNDEZ, 2007: 23-27).

---

<sup>28</sup> El fondo pío benefical fue la concesión del papa Pío VI al monarca español Carlos III el 14 de mayo de 1780, para retener la tercera parte del valor de determinadas rentas de las prebendas y beneficios eclesiásticos para el sostén de los hospicios, el socorro de la mendicidad y al empleo útil de los pobres. Carlos IV ordenó reducir la gracia a la décima parte (CANGA ARGÜELLES, 1833: 470).

Con la Ley de 12 de octubre de 1820 de Supresión de Vinculaciones –antecedente de las siguientes leyes de desamortización– se suprimieron todas las instituciones eclesiásticas y fundacionales con bienes inmuebles. Con el Decreto de 27 de diciembre de 1821, se establece que habrá hospitales públicos en todas las capitales de provincia y en todos los pueblos en que el Gobierno juzgue conveniente (art. 105). Y con las sucesivas leyes de beneficencia de 1822, de 1836 y de 1849, la atención social queda circunscrita al control público, de tal forma que en el art. 1º de la Ley de 1849 se establece que «*Los establecimientos de beneficencia son públicos*», aunque se permiten los privados, pero bajo control y fiscalización pública (art. 2º), así como que la dirección de la beneficencia, de cualquier tipo, corresponde al Gobierno (art. 4º), y que cualquiera que sea la titularidad del establecimiento de beneficencia, deberá rendir cuentas ante la administración general, provincial o local, en función de su titularidad u ámbito de acción. La política asistencial del reino se configura como obligación pública, y para los establecimientos privados se establece una vigilancia y capacidad de intervención por la administración que los abocará a su práctica desaparición.

A finales del siglo XIX, a imagen de lo que va sucediendo en otros países del entorno europeo, se institucionaliza la protección de los trabajadores, creándose en 1883 la Comisión de Reformas Sociales, sucediéndose la creación de órganos públicos como el Instituto de Reformas Sociales en 1903, o el Instituto Nacional de Previsión en 1908 (JUÁREZ Y SÁNCHEZ, 2004: 201-202). Desde finales del siglo XIX, durante el XX y lo que llevamos de siglo XXI, la atención social está marcada por la titularidad y responsabilidad pública, aunque compartiendo con las mutuas laborales la cobertura de las contingencias derivadas de los accidentes de trabajo, siendo meramente testimoniales las entidades de carácter privado que mantienen una atención social fuera del marco laboral, al margen de los centros hospitalarios y asistenciales de carácter privado, sea titularidad de universidades privadas o de entidades empresariales puramente capitalistas, así como las de titularidad eclesiástica. Es decir, que reconociendo la existencia de entidades privadas que prestan servicios de atención social, no son especialmente potenciadas por las políticas públicas asistenciales.

Las Casas de Misericordia que quedan actualmente en España y que prestan servicios de atención social son escasas, manteniendo estructuras jurídicas variadas, siendo una muestra de las más relevantes las siguientes:

- La Santa Casa de Misericordia de Pamplona que está centrada en la atención de ancianos, fue fundada en 1706, y actualmente tiene forma jurídica de fundación con un patronato de composición mixta entre el Ayuntamiento de Pamplona quien nombra al Presidente y a cuatro vocales, y con un elevado número de vocales vecinales, y que, además de la función social, desde 1921 es la titular de la plaza de toros y organizadora de todas las

corridas de toros que se celebran en Pamplona, así como de los encierros de San Fermín<sup>29</sup>.

- La Casa de Misericordia de Barcelona, fundada en 1581 como asilo para alojamiento de los pobres sin hogar, tomando la fórmula jurídica de fundación privada a partir de 1984, dirigida con una mayoritaria composición de representantes de la sociedad civil en su patronato, un patrono representante del Arzobispado de Barcelona, y el Prior de la Santa Casa. Esta Misericordia está enfocada al cuidado y atención de niños en riesgo de exclusión social, gestionando una residencia infantil y una casa para colonias y campamentos en plena naturaleza; una residencia para estudiantes que beca a universitarios sin recursos económicos, así como el desarrollo de una importante labor cultural.
- El Hospital Provincial de La Misericordia de Toledo, que inició su actividad a cargo de la cofradía de los hermanos de la Misericordia a finales del siglo XV, y que, tras la Ley de Beneficencia de 1822 y posteriores, tras la asignación de su gestión a las Hijas de La Caridad de San Vicente de Paúl, en 1847 es declarado establecimiento Municipal, pasando a depender de la Junta Municipal de Beneficencia, y posteriormente, en 1859, como Provincial (Gómez, 1991: 102-122), adquiriendo su condición de titularidad pública como les sucedió a la mayoría de hospitales de misericordia.
- La Santa Casa de Misericordia de Bilbao, cuyo origen pudiera ser la Casa de Refugio para forasteros fundada en 1724 y que actualmente se dedica a la residencia de ancianos, que forma parte de la Asociación Lares Euskadi y que es atendida por las Hijas de la Caridad de San Vicente de Paúl, formando parte de la Junta de Caridad tanto el Ayuntamiento como la Diputación Foral de Bizkaia. Su estructura jurídica es la prevista en el art. 38 del Código civil, como establecimiento de beneficencia particular, y cuyo régimen jurídico civil actual, por competencias legislativas autonómicas, es el previsto en la Ley 9/2016, de 2 de junio, de Fundaciones del País Vasco, aunque no como estructura jurídica fundacional, sino como establecimiento de beneficencia particular, tal y como se recoge en el Decreto 359/1985, de 12 de noviembre, sobre creación del Registro de Fundaciones y Asociaciones Benéfico-Asistenciales y Entidades Análogas del País Vasco, donde la Santa y Real Casa de Misericordia de Bilbao se encuentra inscrita.
- La Santa Casa de Misericordia de Olivenza, posiblemente la única que puede identificarse, en lo que se refiere a su actividad, con las Misericordias portuguesas, dada la situación especial de esta población que fue portuguesa hasta 1801, y el no reconocimiento por Portugal de la soberanía española sobre la ciudad –la denominada Cuestión de Olivenza–, como sucede con

<sup>29</sup> <http://feriadeltoro.com/plaza-de-toros-de-pamplona/historia/>

Táliga, también en la provincia de Badajoz, y que resultan ser por ello las poblaciones españolas más portuguesas. La Misericordia de Olivenza que se fundó en 1501, actualmente tiene una estructura jurídica de fundación de carácter privado, sujeta a la legislación nacional sobre fundaciones, con un organigrama semejante a las entidades portuguesas, con la existencia de un *Provedor*, un *Escribano* y un tesorero, y que aún hoy practica una atención social de carácter integral y generalista a cualquier clase de necesitado –más allá de ancianos y enfermos–, propia de las misericordias portuguesas, siendo un centro residencial de personas mayores e impedidas, teniendo un centro de formación para el empleo para los desempleados, procurando la inclusión laboral, o prestando un servicio de ayuda a domicilio de personas mayores o dependientes.

Estas entidades, que persiguen el interés general social, autofinanciadas, no tienen un régimen legal común, ni un reconocimiento explícito en cuanto a pertenencia al área de la economía social. Sin embargo, en la vigente Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, de ámbito estatal<sup>30</sup>, ya en su Preámbulo, se destaca que la finalidad de la norma es la conformación del ámbito jurídico del sector económico social de forma tal que resulte dotado de un alto grado de seguridad jurídica. Para ello fija un concepto de economía social. Igualmente, fija los principios orientadores que han de ser asumidos por las entidades integradas en el sector. Y señala un catálogo de entidades que son calificadas como de la economía social, aunque dejando la posibilidad de la ampliación del número de entidades por otras que cumplan los principios orientadores que se exponen en el art. 4º de la Ley, y que incorpore el Gobierno al catálogo de entidades de la economía social (art. 6º).

Entre las entidades que enumera la Ley 5/2011 como propias de la economía social, en su artículo 5º se encuentran, además de las cooperativas o las mutualidades, a las fundaciones y a las asociaciones que lleven a cabo actividad económica. No se contemplan figuras como las Misericordias, como hace la Ley portuguesa que la enuncia de forma singular. Pero el hecho de contemplar a las fundaciones como entidades propias de la economía social hace que aquellas entidades de atención que se fundaron y denominaron por sus fines como Casas de Misericordia, y que han optado por tener una estructura jurídica de fundación privada o de asociación deberán ser calificadas como entidades de la economía social, y no por el hecho de haberse constituido como entidad de beneficencia, o por su tradición histórica de atención social, sino por la forma jurídica en la que se personifican, como sucede con las misericordias de Olivenza, la de Pamplona, o la de Barcelona. Otras, en cambio –la mayoría de ellas–, al haberse transformado desde mediados del siglo XIX en instituciones de carácter público, por ser requisito para las

<sup>30</sup> A nivel autonómico, con base a lo dispuesto en el art. 30.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, se publicó la Ley 6/2016, de 4 de mayo, de la economía social de esta comunidad autónoma.

entidades de la economía social el desarrollo de la actividad en el ámbito privado (art. 2º L. 5/2011), quedan fuera del entorno de la economía social. Y finalmente, alguna como la Misericordia de Bilbao, con una estructura de Establecimiento de beneficencia particular se encuentra fuera del marco legal de las entidades de la Economía Social, cumpliendo con los parámetros fijados por los principios orientadores de la economía social (art. 4 LES), y persiguiendo el interés general social (art 2 LES). La escasez en el uso de esta fórmula jurídica la convierte en una estructura rara a la que no se atiende lo suficiente. El apoyo institucional y legal supondría una puesta en valor y un reconocimiento de primer orden a aquellas Misericordias hispanas que no son fundaciones o asociaciones de interés general. A título individual de las misericordias, a tiempo se está para que el Ejecutivo, cuando cree el catálogo de entidades de la Economía Social, las incorporen, al menos, a los establecimientos de beneficencia, en el mismo, dándole la merecida cobertura legal a sus fines generales sociales.

Por otro lado, las Misericordias españolas cumplen con los parámetros exigidos en la legislación europea para ser calificadas como empresas sociales (Reglamento (UE) 346/2013), con lo que deben ser consideradas como tales, por lo que, cuando estas tengan un reconocimiento legal en España, deberán incorporarse, cualquiera que sea la estructura jurídica elegida para su intervención en el exterior, a las entidades de la economía social.

Como se ha señalado, las misericordias, en España, no tiene una homogeneidad en la estructura jurídica. Sin embargo, con base a su origen histórico y función social desarrollada por todas y cada una de ellas, tienen elementos comunes suficientes para ser apreciadas, en su heterogeneidad, como una fórmula uniforme de servicio a los colectivos vulnerables, con lo que podrían ser consideradas, teleológicamente como un cuerpo homogéneo de estructuras jurídicas puestas al servicio del interés general, identificable con un concepto estricto de empresa social.

También partimos de que las empresas sociales en España no tienen una norma genérica comprensiva de todas las posibles formas que pueden adoptar.

Como ha destacado un importante sector de la doctrina, las empresas sociales podrían integrarse en el catálogo de entidades de economía social si nuestro legislador finalmente opta por su reconocimiento (FAJARDO, 2012: 64), pero, para la incorporación de las empresas sociales al catálogo de entidades de la economía social sería preciso, antes, una normativa sustantiva general que las reconociera<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> En 2013 se presentó al Proposición de Ley 122/0119, de apoyo a los emprendedores sociales para la creación de un subtipo de sociedad limitada para las empresas sociales que les diera un marco jurídico, así como su financiación y el tratamiento fiscal para los inversores de la que se pretendía que se denominara Sociedad Limitada de Interés General —S.L.I.G.—. Sin embargo, esta Proposición de ley no cristalizó en beneficio de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores (EMBD, 2020).

Lo oportuno sería una regulación singular de las empresas sociales a imagen de la normativa italiana para su incorporación a la norma general de reconocimiento de las entidades de la economía social (VARGAS, 2021: 68), y dado que persiguen el interés general económico o social, deberían ser enunciadas, junto con las demás entidades que enumera el art. 5 LES, lo que exigiría su modificación. Y, en todo caso, sin necesidad de reformar la norma, conforme dispone el art. 2, podrían ser incluidas en el catálogo de entidades establecido en el artículo 6, que es el que está a cargo de “El Ministerio de Trabajo e Inmigración (hoy de Trabajo y Economía Social)<sup>32</sup>... [quien] elaborará y mantendrá actualizado un catálogo de los diferentes tipos de entidades integrantes de la economía social”. Con base a esta previsión legal de la actualización del catálogo –aún no creado– a cargo del Ministerio competente de cuáles sean estas entidades, las empresas sociales, una vez reconocidas legalmente con una norma singular, podrían inscribirse en el mismo.

El reconocimiento de la figura de las empresas sociales, con sus medidas de fomento, en una norma propia y singular, así como su reconocimiento expreso en la Ley de Economía Social, como señala la doctrina más reconocida (VARGAS, 2021: 81) es la solución jurídica más oportuna dada la relevancia que a nivel europeo tiene la empresa social. Este reconocimiento legal conllevará el de las Misericordias hispanas como entidades propias de la economía social.

## 8 BIBLIOGRAFÍA

- ABREU, L. (2000): “Purgatório, Misericórdias e caridade: condições estruturantes da assistência em Portugal (séculos XV-XIX)”, *DYNAMIS. Acta Hispanica ad Medicinae Scientiarumque Historiam Illustrandam*, n° 20, pp. 395-415.
- ALMEIDA, V. (2010): “*Governança, Instituições e Terceiro Sector: As Insituições Particulares de Solidariedade Social*”, Tesis doctoral. Repositório científico da Universidade de Coimbra, disponible en <http://hdl.handle.net/10316/13315>.
- ALTZELAI ULIONDO, I. (2020): “Un marco jurídico para la empresa social en la Unión Europea”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n° 37, pp. 105-140. DOI: <https://doi.10.7203/CIRIEC-JUR.37.17845>.
- ALVARADO RIQUELME, M., DE VICENTE OLIVA, M.A., GARCÍA VEGAS, R., & AGAFONOW, A. (2015). “Economía social y empresa social. Análisis del marco conceptual y jurídico en España”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (14), 84-97. DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.v0i14.10291>.
- AMPUDIA DE HARO, F. (2017): “La Economía Social en tiempos de austeridad: el caso portugués”, *Revista Vasca de Economía Social*, n° 14, pp. 145-177.
- ARRIETA IDIAKEZ, F.J. (2014): “Concreción de las entidades de la economía social”. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, (116), pp. 33-56. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36732961001>

<sup>32</sup> Art. 9º RD 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.



- BASTIDA, M.; VAQUERO GARCÍA, A.; CANCERO MÁRQUEZ, M.; Y OLVEIRA BLANCO, A. (2020): “Fostering the Sustainable Development Goals from an Ecosystem Conducive to the SE: The Galician’s Case”, *Sustainability*, 12, 500, pp. 1-17. DOI: <https://doi.org/10.3390/su12020500>
- BRANCO, R., (2017): “Entre Bismarck e Beveridge: Sociedade Civil e Estado Providência em Portugal (1960-2011)”, *Análise Social*, nº 224, LII (3ª), pp. 534-558.
- BRIONES PEÑALVER, A.J., LÓPEZ CASTELAO, M.P. Y CARDOSO DE SOUSA, F. (2012): “La Economía Social Ibérica: el caso de las Santas Casas de la Misericordia de Portugal como Instituciones Particulares de Solidaridad Social”, *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, nº 107, pp. 35-57.
- CANGA ARGÜELLES, J. (1833): “*Diccionario de Hacienda con aplicación a España*”, Tomo I, Madrid, Imprenta de don Marcelino Calero y Portocarrero.
- CARNEIRO, M. (2006): “A Economia Social em Portugal”, en “*La Economía Social en Iberoamérica. Vol. 2. Un acercamiento a su realidad*”, Coord. Pérez de Uralde y Radrigán Rubio, Ed. Fundación Iberoamericana de Economía Social, pp. 233-255.
- COMISIÓN EUROPEA (2020). *Social Enterprises and their Ecosystems in Europe. Comparative Synthesis report*, AA.VV. disponible en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&languageId=es&pubId=8274>.
- DE LA FUENTE GALÁN, M.P. (2000): “Aportación al estudio de los sectores marginados de la población: pobreza, caridad y beneficencia en la España Moderna”, *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, XVIII, 1, pp. 13-27.
- DE MURCIA Y CÓRDOBA, P.J. (1798): “*Discurso político sobre la importancia, y necesidad de los hospicios, casas de expósitos, y hospitales, que tienen todos los estados, y particularmente España*”, Imprenta de la Viuda de Ibarra, disponible en <https://books.google.es/books?id=2dxdhH6YAc0C&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>.
- DEFOURNY, J. & NYSENS, M. (2010). “Social enterprise”, en *The Human Economy. A Citizen’s Guide*, 284-292, disponible en <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/89771/1/Defourny%20Nyssens%20in%20Hart%20et%20al.2010.pdf>.
- ETXEZARRETA ETXARRI, E., Y MORANDEIRAS ARCA, J. (2012): “Consideraciones conceptuales sobre la Economía Social a la luz de la Ley 5/2011”, *GEZKI*, Nº 8, pp. 7-36.
- FAJARDO GARCÍA, G. (2009): “La economía social en las leyes”, *CIRIEC-España, Revista de economía pública, social y cooperativa*, 66, 5-35.
- FAJARDO GARCÍA, G. (2018): “La identificación de las empresas de economía social en España. Problemática jurídica”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, Nº 128, pp. 99-126. DOI: <https://doi.org/10.5209/REVE.60209>
- FERNÁNDEZ RIQUELME, S. (2007): “Los orígenes de la Beneficencia. Humanismo cristiano, Derecho de pobres y Estado Liberal”, *La Razón Histórica*, Instituto de Estudios Históricos y Sociales, nº 1, pp. 12-30.
- FICI, A. (2020). “La empresa social italiana después de la reforma del tercer sector”. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 36, pp. 177-193. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.36.17109>.
- GÓMEZ RODRÍGUEZ, M.S. (1991): “*El Hospital de la Misericordia de Toledo en el siglo XIX*”, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, disponible en <https://eprints.ucm.es/id/eprint/3586/1/T17123.pdf>.



- JUÁREZ, G.L. Y SÁNCHEZ DAZA, A. (2004): “Seguridad social en España y los fondos de pensiones”, *Análisis Económico*, N° 41, Vol. XIX, pp. 199-223.
- LOBO DE ARAÚJO, M.M. (2014): “Entre familias: la actividad de las misericordias portuguesas (Siglos XVII-XVIII)”, *Historia Contemporánea*, n° 49, Universidad del País Vasco, pp. 537-561.
- LOPES, M.A. (2002): “As Misericórdias de D. José ao final do século XX”, en “*Facer a História das Misericórdias. Portugaliae Monumenta Misericordiarum. Vol. I*”, União das Misericórdias Portuguesas, pp. 79-117.
- LOZANO RUIZ, C. Y TORREMOCHA HERNÁNDEZ, M. (2013): “Asistencia Social y Cofradías en el Antiguo Régimen. Historiografía, líneas de investigación y perspectivas”, *Chronica Nova*, n° 39, pp. 19-46.
- MACÍAS RUANO, A.J. Y PIRES MANSO, J.R. (2019): “The Devolpment of Legislation on the Social Economy in Continental Western Europe”, *Resources*, N° 8, 154, disponible en <https://www.mdpi.com/2079-9276/8/3/154/htm>.
- MONGE JURADO, M. Y LÓPEZ OSUNA, C. (1998): “La controversia sobre la asistencia social y hospitalaria en el siglo XVI”, *Cultura de los cuidados*, n° 3, pp. 30-40.
- PANIAGUA ZURERA, M. (2011): “*Las empresas de la economía social. Más allá del comentario a la Ley 5/2011 de Economía Social*”. Edit. Marcial Pons. Madrid.
- PAZ CANALEJO, N. (2012): “*Comentario sistemático a la Ley 5/2011, de Economía Social*”, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.
- PÉREZ-SUÁREZ, M.; SÁNCHEZ-TORNÉ, I.; PÉREZ-TRONCOSO, D. (2021). “La Empresa Social: realidad de la Economía Social en España”. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, vol.139, DOI: <https://doi.org/10.5209/rev.77445>
- RUSSELL-WOOD, A.J.R. (1968): “The Santa Casa da Misericórdia in Portugal”, en “*Fidalgos and Philanthropists. The Santa Casa da Misericórdia of Bahia, 1550-1955*”, University of California Press.
- SÁ, I.G (2001): “As Misericórdias nas sociedades portuguesas do período Moderno”, *Rev. Cadernos do Noroeste*, n° 15, pp. 337-358.
- SÁNCHEZ-TORNÉ, I. & PÉREZ-SUÁREZ, M. (2020). “Un diagnóstico de situación de la empresa social en España”. *GIZAEMO-Revista Vasca de Economía Social//GEZKI*, (17), 7-34. DOI: <https://doi.org/10.1387/gizaekoa.22225>.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, V. Y GUIJARRO GRANADOS, T. (2002): “Apuntes para una historia de las instituciones de menores en España”, *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, Vol. 22, n° 84, pp. 121-138.
- DA SILVA, A.M. (2016): “O patrimonio cemiterial da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa”, en *Cadernos Culturais*, 2ª Série N° 9, Ed. Centro Cultural Eça de Queiroz.
- VARGAS VASSEROT, C. (2010): Las Sociedades Agrarias de Transformación. Aproximación crítica a su régimen legal”, *RdS*, n° 35, pp.159-180.
- VARGAS VASSEROT, C. (2021). “Las empresas sociales: Regulación en derecho comparado y propuestas de “*lege ferenda*” para España”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, n° 150, 63-85.
- VILLANUEVA, L.A. (2009): “El sistema hospitalario en la Nueva España del siglo XVI. Un tema para la reflexión en el siglo XXI”, *Revista de la Facultad de Medicina*, n° 47 (002).



**CES**  
COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL  
Núm. 45 (2022-2023), páxs. 111-129  
ISSN: 1130-2682

*THE CONSEQUENCES OF WRONGFUL TRADING FOR  
THE COOPERATIVE'S DIRECTORS, PARTICULARLY  
THE PROHIBITION FROM PERFORMING  
MANAGEMENT FUNCTIONS AND THE LOSS OF  
CREDITS IN THE INSOLVENT COOPERATIVE\**

MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO<sup>1</sup>

Recepción: 30/03/2023 - Aceptación: 05/09/2023

---

\* This paper is based is based on a lecture given at Rulescoop 2022, XV Congreso de la Red Universitaria Euro-Latinoamericana en Economía Social y Cooperativa, Santiago de Chile, on the 16th November 2022.

<sup>1</sup> Associate Professor of the Faculty of Law of Universidade Católica Portuguesa. Member of the Católica Research Center for the Future of Law, R. de Diogo Botelho 1327, 4169-005 Porto, <https://orcid.org/0000-0002-1801-1432>, E-mail: [mribeiro@ucp.pt](mailto:mribeiro@ucp.pt).

## ABSTRACT

The applicability of the Portuguese legal regime to cooperatives may raise specific questions, particularly with regards to the effects of wrongful trading for their directors. Namely, the disqualification of the cooperative director and the loss of any credits he may have towards the cooperative are to be considered, because of the specificities of their implementation in the context of cooperatives.

In Portugal, cooperatives are subject to insolvency and to the Portuguese insolvency legal regime (*Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas*: CIRE). But the applicability of this regime to cooperatives may raise specific questions, particularly with regards to the effects of wrongful trading for their directors.

Under Portuguese cooperative law (*Código Cooperativo*: CCoop.), one of the consequences of wrongful trading is, inevitably, the loss of mandate of convicted board members. But there is no eligibility requirement relating back to this, so nothing seems to prevent an individual previously convicted of wrongful trading from taking on these functions in a cooperative. Under Portuguese insolvency law (*Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas*: CIRE), there may be a prohibition from performing management functions for a period that can range from 2 to 10 years (because of wrongful trading). In this case, the prohibition safeguards the position of the cooperative towards the election of a previously convicted individual during that period. But how can we solve the problem in any other cases? And can this conviction also constitute grounds for exclusion of a member from the cooperative? If so, on what specific grounds and under what terms?

There is yet another problem concerning the consequences of a wrongful trading conviction of a director under Portuguese insolvency law, in the case of a cooperative insolvency. When a director has been convicted of wrongful trading as part of the insolvency of the cooperative they manage, one of the consequences of such conviction is - pursuant to the CIRE - the loss of any credits they might have on the insolvent cooperative. Since they are mostly simultaneously a cooperator, what is the scope of this conviction with regards to any credit rights they might have as a cooperator, upon the dissolution and liquidation of the cooperative?

In this study, following an analysis of the legislative solutions provided in Portugal, we try to provide an answer to these questions. As there are no specific answers in the doctrine and no case-law treatment, we will consider the basic principles and rules of the insolvency law as well as the fundamental cooperative principles.

**KEYWORDS:** cooperatives; insolvency; wrongful trading; directors.

**SUMMARY:** 1. WRONGFUL TRADING AND ITS CONSEQUENCES FOR DIRECTORS. 2. THE INSOLVENCY OF COOPERATIVES. 3. THE DISQUALIFICATION OF A COOPERATIVE DIRECTOR. 4. THE LOSS OF ANY CREDITS TOWARDS THE COOPERATIVE. 5. CONCLUSION. 6. BIBLIOGRAPHY.

## I WRONGFUL TRADING AND ITS CONSEQUENCES FOR DIRECTORS

Wrongful and fraudulent trading brings severe consequences to directors in an insolvency procedure. Though in many countries' legislations both wrongful and fraudulent trading are addressed under the same name concerning the civil offence (as in Portugal law: "insolvência culposa"<sup>1</sup>), in the UK Insolvency Act of 1986 they are described as separate offences with different names (under sections 214 and 213 of the Insolvency Act). The main difference between the two in the UK is that wrongful trading is a civil offense and is often done unwittingly. Fraudulent trading is both a civil and a criminal offence, necessarily done with clear intent to deceive and defraud the company's creditors and customers and is not such a common offence<sup>2</sup>.

In the legal systems of most of European countries, the consequences for directors of both wrongful and fraudulent trading are, amongst others, that they will be held personally liable for a part of the company's debts (in the case of fraudulent trading they will be held liable for a larger proportion of those debts)<sup>3</sup>, that they

<sup>1</sup> Cfr. articles 186.º ff. CIRE.

<sup>2</sup> According to section 214 of the 1986 Act, wrongful trading occurs when company directors have continued to trade when "[t]hey knew, or ought to have concluded that there was no reasonable prospect of avoiding insolvent liquidation" and did not take "every step with a view to minimising the potential loss to the company's creditors". Fraudulent trading occurs, as described by section 213 of the 1986 Act, when "in the course of the winding up of a company it appears that any business of the company has been carried on with intent to defraud creditors of the company or creditors of any other person, or for any fraudulent purpose". In Portugal, most of those acts are also criminal offences, but in that case, they are specifically regulated under criminal law – the conviction under the insolvency law is not even able to determine, *per se*, a criminal conviction (cfr. article 185.º CIRE).

<sup>3</sup> The directors affected by the court decision in a wrongful trading conviction will be responsible for the cooperative's debts if the remaining assets of the cooperative are not enough to pay all its creditors (cfr. article 189.º CIRE). The amount of that liability will be determined by court, but the legal limit consists of both all the liabilities of the cooperative and all the assets of the director. As that director is eventually a cooperator this may be seen as a legal exception to the rule of the irresponsibility of the members for the cooperative's debts – a fully justified exception.

will lose any credits they might have on the insolvent company and that they will be disqualified from being a director of a company for a certain period of time<sup>4</sup>.

As in this study we will address solely the civil consequences of those offences to directors, from this point onwards we will refer only to wrongful trading, comprising both the civil offences covered by wrongful and fraudulent trading.

It is important to point out that, generally, wrongful trading can carry consequences for shadow and *de facto* directors, in the same way as it does for *de iure* directors. And that *de iure* directors are regarded as such for any functions entrusted to them even if they did not carry them out, as are any illegal actions of a *de facto* director in which they did not participate in them<sup>5</sup>. This means that both *de iure* and shadow directors must not, by act or omission, generate nor aggravate the insolvency of the company they manage.

The duty to have due regard to the interests of creditors even in the likelihood of insolvency and to avoid conducts that threaten the viability of the business has been reaffirmed at article 19 of the Directive (EU) 2019/1023 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on preventive restructuring frameworks, on discharge of debt and disqualifications, and on measures to increase the efficiency of procedures concerning restructuring, insolvency and discharge of debt<sup>6</sup>.

So, in the time preceding an enterprise's insolvency directors must put creditors' best interests first and not pursue their own benefit – they cannot deepen the company's insolvency. That is the reason why we can speak, in that stage when directors must avoid deepening insolvency (deepening the devaluation of creditors' claims), of *insolvency governance* instead of *corporate governance*<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. article 189.º CIRE.

<sup>5</sup> Cf. MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO, “Responsabilidade dos administradores meramente nominais pelos actos praticados por administrador de facto”, in *Revista de Direito Comercial*, 2022, in <https://static1.squarespace.com/static/58596f8a29687fe710cf45cd/t/6230f49159c00a6e349a0d9a/1647375506447/2022-12+-+0519-0556+-+LA-PV.pdf>, 519-556, pp. 520 ff..

<sup>6</sup> In <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1023>. Cfr. J. M. COUTINHO DE ABREU, “Deveres dos administradores antes da insolvência”, in *Reestruturação de empresas e exoneração do passivo restante em Portugal e Espanha. Reestructuración de empresas y exoneración de deuda en Portugal y España* (coord. Alexandre de Soveral Martins/Carlos Gómez Asensio, Instituto Jurídico FDUC, Coimbra, 2023, 151-156, pp. 151 ff.; EVA RECAMAÁN GRAÑA, “La transposición de la Directiva 2019/1023 y su influencia en el estatuto jurídico del administrador en la crisis en España”, in *Reestruturação de empresas e exoneração do passivo restante em Portugal e Espanha. Reestructuración de empresas y exoneración de deuda en Portugal y España* (coord. Alexandre de Soveral Martins/Carlos Gómez Asensio, Instituto Jurídico FDUC, Coimbra, 2023, 157-176, pp. 158 ff..

<sup>7</sup> Cf. MICHAEL SCHILLIG, “The Transition from Corporate Governance to Bankruptcy Governance - Convergence of German and US Law?”, in *European Company and Financial Law Review*, Vol. 7, No. 1, 2010, 116-157.

There is a wide spectrum of behaviours or acts covered by wrongful trading, such as trading while insolvent, taking excessive salaries, not fulfilling duties concerning the accounting or tax obligations of the company, selling company assets for “undervalue” or lower than their market value prior to the liquidation, or wilfully increasing the company’s debts. And even undercapitalisation resulting in insolvency can be seen as leading to directors’ liability<sup>8</sup>.

The occurrence of wrongful trading is determined by an insolvency practitioner or by a judge, depending on each country’s legislation. And there is usually an expiry period, so a director cannot be charged for past acts or omissions after that time is passed.

It is worth noting that due to the Coronavirus pandemic, though, emergency legislation had been enacted worldwide to change some of the rules concerning wrongful trading. The goal was to not make directors personally liable if they continued to trade while the situation was so unclear and uncertain as it was<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Cf. GER J.H. VAN DER SANGEN, “The principles of European Cooperative Law and their impact on Future law-making on cooperatives. The case of the Netherlands”, in *IJCL – International Journal of Cooperative Law*, Vol. I (1), 2018, 39-56, p. 53. In Portuguese legislation the liability of the companies’ directors can be based on wrongful trading, and it is rather easy to achieve such an outcome. If it is proven that any faulty acts of a director (including a shadow director) have led to the state of insolvency, or have deepened it, and that those acts have taken place in the 3 years prior to the insolvency proceeding, he or she will be held responsible for all the debts the insolvent company isn’t be able to pay through the liquidation of its assets (cfr article 186 1 Insolvency Code). Several legal presumptions of fault and wrongful trading are still present in Portuguese legislation. I would point out the presumption of wrongful trading in article 186 2.g.: there is necessarily wrongful trading when a director carries on the activity of the company, knowing or having the duty to know that this will mostly probably lead to insolvency. Furthermore, there is a legal presumption of fault whenever a director does not file for insolvency of the company in due course – he or she has the duty do so in the 30 days after the moment he or she knows, or should have known, that the company was in a state of current insolvency. In this case, the director will most likely be condemned for wrongful trading.

<sup>9</sup> Cfr. the analysis of STEPHAN MADAUS/FRANCISCO JAVIER ARIAS, “Emergency COVID-19 Legislation in the Area of Insolvency and Restructuring Law”, in *European Company and Financial Law Review*, 2020, 318-352, pp. 324 ff., and LUCA ENRIQUES, “Pandemic-Resistant Corporate Law: How to Help Companies Cope with Existential Threats and Extreme Uncertainty During the Covid-19 in Crisis”, in *European Company and Financial Law Review*, 2020, 257-273, pp. 258 ff.. In Great Britain suspension of liability for wrongful trading was effected by section 12 of the *Corporate Insolvency and Governance Act 2020*, which created a seemingly irrefutable presumption that the director in question was not responsible for any worsening of the financial position of the company or its creditors that occurred during the relevant period: 1) In determining for the purposes of section 214 or 246ZB of the Insolvency Act 1986 (liability of director for wrongful trading) the contribution (if any) to a company’s assets that it is proper for a person to make, the court is to assume that the person is not responsible for any worsening of the financial position of the company or its creditors that occurs during the relevant period. 2) In this section the “relevant period” is the period that (a) begins with 1 March 2020, and (b) ends with 30th June 2021. This means that from 1 July 2021 directors in Great Britain may once again be held liable for wrongful trading. In Portugal the regulation was different. In the Portuguese law, companies’ directors are not obliged to file for insolvency since March 2020 even if the current insolvency is not due to the pandemic crisis (cfr. article 7.º n.º 6a) of *Lei n.º 1-A/2020*,

But simultaneously there have been many forms of support to companies facing those difficulties, such as loans, furlough, and grants. Since even during the period covered by the emergency legislation directors must have acted in the interest of the company and its creditors, this money could not have been used in a business that was already insolvent and/or with no reasonable prospect of avoiding insolvent liquidation. If directors did so they might have been trading wrongfully. And the same can be said of directors who misused the funds received by the company at the time.

## 2 THE INSOLVENCY OF COOPERATIVES

Article 2 of the Portuguese Cooperative Law defines cooperative as an autonomous association of persons, united voluntarily, of variable composition and capital, which, through cooperation and mutual assistance on the part of its members and in accordance with cooperative principles, aims not at profit but at satisfying the economic, social, or cultural needs and aspirations of said members. As is stated in Article 17 PCC, a cooperative acquires legal personality when its incorporation is registered – and then, because the cooperative becomes a legal person, its assets are autonomous from its members’ assets<sup>10</sup> and therefore the members are not liable for the cooperative’s debts<sup>11</sup> (Under Portuguese law, cooperative rules must respect cooperative principles, embodied in Art. 3 of the PCC: voluntary and open membership; democratic member control; members’ economic

---

*de 19 de Março*, by amending of *Lei n.º 4-A/2020*; this law was consecutively amended by *Lei n.º 16/2020, de 29 de Maio*, by which the suspension of the duty to file for insolvency was stated in article 6.º-A, n. 6a of *Lei n.º 1-A/2020*; then, by amendment of *Lei n.º 4-B/2021, de 1 de Fevereiro*, it was stated on article 6.º-B, n. 6ª of the same law). This law has finally been revoked by *Lei n.º 31/2023, de 4 de Julho*, meaning that in Portugal directors might not be held liable for wrongful trading on that grounds if they continued to trade in a situation of former insolvency until the 5th July 2023. But this suspension does not constitute an irrefutable presumption that the director in question was not responsible for any worsening of the financial position of the company or its creditors that occurred during the relevant period – his behaviour during the pandemic crisis and afterwards could fall under wrongful trading due to other legal duties that were not suspended. Cfr. the critical analysis of MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO, “The insolvency of a commercial company due to the Covid-19 pandemic and the duties of company directors in the Portuguese legal system, in Law”, in *Business and Innovation Studies (LBIS) Conference Full Paper Proceedings Book*, in <https://lbisconference.com/wp-content/uploads/2022/03/LBIS-FULL-PAPER-PROCEEDINGS-BOOK-2022.pdf>, London, 2022, 90-95, 90 ff.; *idem*, “Os deveres dos administradores na crise provocada pelos efeitos da pandemia Covid-19 e a suspensão do dever de apresentação à insolvência”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 81 - Vol. I/II - Jan./Jun. 2021, 263-288, 265 ff..

<sup>10</sup> Which is not the case before the registration: cfr. MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO, “Artigo 18º – Responsabilidade antes do registo”, in *Código Cooperativo Anotado* (coord. Deolinda Meira e Maria Elisabete Ramos), Almedina, Coimbra, 2018, 109-115, pp. 109 ff..

<sup>11</sup> Cfr. DEOLINDA MEIRA/MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO, “Artigo 80º – Regime económico”, in *Código Cooperativo Anotado* (coord. Deolinda Meira e Maria Elisabete Ramos), Almedina, Coimbra, 2018, 443-450, pp. 443 ff..



participation; autonomy and independence; education, training, and information; cooperation among cooperatives; and concern for the community. Though one could question the possibility of subjecting cooperatives to insolvency, nowadays it is established that cooperatives are subject to insolvency, as are any non-profit associations<sup>12</sup>.

But the insolvency legal framework must be adapted to the cooperative reality and its specificities<sup>13</sup>. We will particularly address the characteristics of the consequences of a cooperative's insolvency to its directors.

As we have established above regarding companies, the “negative” consequences exist only when the directors have not performed a cautious management, ignoring their duties<sup>14</sup>. And, if we consider the cooperative reality, when approaching insolvency directors' duties must be conducted in a particular way.

---

<sup>12</sup> Cf. CATARINA SERRA, “A evidência como critério da verdade — estão as cooperativas sujeitas ao regime da insolvência? — Anotação ao Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 16 de Janeiro de 2006», in VV.AA., *Jurisprudência Cooperativa Comentada — Obra Colectiva de Comentários a Acórdãos da Jurisprudência Portuguesa, Brasileira e Espanhola* (coord.: D. APARÍCIO MEIRA), Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2012, 405-412, *passim*; *idem*, “Por que estão as associações sujeitas à insolvência (e porque não estariam)? Anotação ao acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 22 de Janeiro de 2013”, in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, n.º 36, anos 2013-2014, 231-239, *passim*. To Portuguese court decisions stating that cooperatives are subjected to insolvency cf. the decisions of *Tribunal da Relação do Porto, 16.01.2006*, and *Tribunal da Relação do Porto, 16.03.2006*, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>13</sup> This problem exists in other jurisdictions, since there are usually no specific laws addressing the insolvency of cooperatives – it basically refers to general insolvency law that is in most cases conceived to the insolvency of profit companies. For the analysis of the difficulties found in Indonesian jurisdiction, for instance, cf. RACHMAT SUHARTO, “The bankruptcy characteristics of cooperative legal entities”, in *Hang Tuah Law Journal*, vol. 3, issue 1, April 2019, 1-12, p. 2. And where there are specific laws, like in Italy, there still is the problem of reconciling the application of the general insolvency law and the specific cooperative insolvency law. Cfr. the analysis of EMANUELE CUSA, “Le cooperative insolventi tra liquidazione coatta amministrativa e liquidazione giudiziale”, in *Il Diritto Fallimentare e delle Società Commerciali*, n.º 6, 2022, 1158-1185, pp. 1158 ff.. A similar problem exists in Brasil, where the insolvency law does not apply to cooperatives, creating a system with different solutions for identical problems in the insolvency of economic operators: cooperatives are subject to the legal frame of the non-businessperson's insolvency. Cfr. EMANUELLE URBANO MAFFIOLETTI, *As Sociedades Cooperativas e o Regime Jurídico Concursal. A Recuperação de Empresas e Falências, Insolvência Civil e Liquidação Extrajudicial e a Empresa Cooperativa*, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 220 ff..

<sup>14</sup> Otherwise, the insolvency will be considered fortuitous, as happened in a very outstanding case in Spain (known as the *Fagor* case), known for different aspects “such as the liabilities, the number of workers and creditors and the turnover, apart from its social and media resonance”, for it was “an enterprise with a considerable weight in the Basque economy”, seen as “an emblematic cooperative”. Cf. ITZIAR VILLAFANEZ PEREZ, “A brief chronicle of and some notes on the bankruptcy proceeding of Fagor Electrodomésticos S. Coop.”, in *International Journal of Cooperative Law*, vol. I (1), 2018, 185-188, p. 188.

In fact, when a cooperative is financially wealthy directors must act in the best interest of its cooperators (with respect to certain rules that address public interests). Of course, it is expected that they do not cause the insolvency themselves and that they promote the financial welfare of the cooperative, to the benefit of its members.

But as insolvency approaches there is a shift in the interest cooperative directors must take into account: they must consider creditors' interests before any others<sup>15</sup>. Due to the principle of limited liability<sup>16</sup>, the members of a cooperative do not bear the risk of a devaluation of its assets at that stage – but unsecured creditors will bear the risk of any potential losses.

Under Portuguese insolvency law, if the court states that there is wrongful trading in a cooperative insolvency the consequences are, same as they were in a company insolvency, that any director affected by that qualification will be held liable for the debts of the cooperative, will lose any credits they might have on the insolvent company<sup>17</sup> and will be disqualified from being a director of a company or a cooperative for a certain period of time<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> It can even be said, like note above, that there is a shift in the directors' duties, there is a shift from corporate governance to insolvency governance. Cf. the analysis of Michael Schillig, "The Transition from Corporate Governance to Bankruptcy Governance - Convergence of German and US Law?", cit., p. 116-157, *passim*.

<sup>16</sup> That applies to all the cooperative's members, in any jurisdiction. See for instance article 15 of the Spanish *Ley de Cooperativas* – it seems important to highlight the court clarification in the Fagor case we mentioned in the previous note: the members of the cooperative were not declared liable for the companies' debts and losses. Cf. the analysis of Cf. ITZIAR VILLAFANEZ PEREZ, "A brief chronicle of and some notes on the bankruptcy proceeding of Fagor Electrodomésticos S. Coop.", cit., p. 188. This is also one of the *Principles of European Cooperative Law*: Section 3.5 states that [c]ooperatives have legal personality and enjoy patrimonial autonomy", and "[n]o member shall be liable for the debts of the cooperative for more than the amount they have subscribed, unless cooperative statutes provide for the liability of the member by guarantee subject to a cap". But some legal systems admit that cooperators might be liable for the cooperative's debts, beyond the subscribed capital, in some cases. It can happen, for instance, in French, German and Portuguese jurisdiction. Cf. the analysis of GEMMA FAJARDO/DEOLINDA MEIRA, "Chapter 3. Cooperative financial structure", in VV.AA., *Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports*, Intersentia, Cambridge, 2017, pp. 88 ff.. The limited liability exists in the context of the legal personality of the cooperative, as seen above.

<sup>17</sup> Another very relevant problem that exists in any case of a cooperative insolvency, apart from the question of wrongful trading, is the qualification of these credits. We will analyse that point *infra*.

<sup>18</sup> This was exactly what happened, namely, in the case of *Tribunal da Relação de Évora, 02.05.2019*, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), where the Portuguese court confirmed the decision of the appealed court that judged there was wrongful trading in the insolvency of a cooperative, and so has condemned the cooperative director accordingly: he lost any credits he had on the cooperative, he was liable to the cooperative creditors for the debts of the cooperative remaining after the liquidation of its assets, and he was disqualified for three years.

### 3 THE DISQUALIFICATION OF A COOPERATIVE DIRECTOR

Portuguese cooperative law establishes the loss of office of the disqualified person in a wrongful trading process<sup>19</sup>; but it does not establish that the disqualification of a person precludes the possibility of them becoming a member of the administrative board. However, the Portuguese insolvency law (CIRE) states that that disqualification – which can last from two to ten years – prevents the disqualified person from being a member of a board (both administrative and supervisory) in any form of enterprise, including a cooperative<sup>20</sup>. So, an individual who is a director of a cooperative must be replaced if in the meantime he/she is disqualified, and he/she will have to wait for the end of the disqualification period to become a cooperative director again. But what if that person wants to be the director of that same cooperative after the disqualification period?

The answer to that question falls under the insolvency legislation and we must consider its adequacy in the cooperative context. Under insolvency law this person can return to being a director after the disqualification period. In a cooperative, members of the governance bodies are elected from among the cooperators<sup>21</sup>, as stated by article 29.º CCoop.. Investor members may join the board but cannot represent more than twenty five percent of the number of its effective members – which means that at least seventy five percent of the total number of members of each of the cooperative bodies must be cooperators. So, if a cooperative is to be managed by a sole director, he may not be an investor member.

Since the directors must be mostly cooperators themselves, we must consider the possibility of member exclusion. Let's suppose that there was a disqualification of the director that is also a cooperator, on the grounds of wrongful trading in the cooperative insolvency process. And that, in the same case, it was possible to achieve its recovery<sup>22</sup>. The director's disqualification was determined to last for two years.

---

<sup>19</sup> Cf. article 30.º s) CCoop.. Differently, the Spanish cooperative law formally states that a person disqualified in an insolvency process cannot be a cooperative director for the disqualification period. And the loss of office of a disqualified director will not occur automatically: it depends on the request of any co-operator. Cf. article 41. 1. b) and 4 of *Ley 27/1999*.

<sup>20</sup> Cf. article 189.º, 2 c), CIRE: “Declarar essas pessoas inibidas para o exercício do comércio durante um período de 2 a 10 anos, bem como para a ocupação de qualquer cargo de titular de órgão de sociedade comercial ou civil, associação ou fundação privada de actividade económica, empresa pública ou cooperativa”.

<sup>21</sup> Excepted for the statutory auditor and the investor members (cf. article 29.º, n. 8, CCoop.).

<sup>22</sup> In fact, the recovery of the enterprise does not affect the possibility of a conviction on the grounds of wrongful trading, at least under the insolvency Portuguese law. That has been specifically decided by the Portuguese court decision of *Tribunal da Relação de Guimarães, 18.12.2017*, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), in a case where the directors advocated that the approval of a recovery plan for the cooperative would necessarily exclude the possibility of their conviction on the grounds of wrongful trading, by alleging that it was only possible in the case of the cooperative's assets liquidation.

Can he/she be again the cooperative's director after that period? We must of course ask if it is the best interest of that cooperative that this individual could become its director again, after that short period of time.

But additionally, and especially, we must focus on their membership: should this individual be able to keep their status of cooperator? Or are we dealing with a case of member exclusion?

Under Portuguese cooperative law, a member can only be excluded on the grounds of a serious and culpable breach of its legal or statutory duties<sup>23</sup>. The law does not formally establish that a disqualification for wrongful trading as a cooperative director is a cause for member exclusion. But if we analyse the members' legal duties, we can see that they must respect the cooperative principles before any other duties<sup>24</sup>.

And one of the fundamental cooperative principles is it must be democratically managed by the cooperative members. It means loyalty has, in this context, a special density and relevance. Once a director is disqualified on the grounds of wrongful trading, showing lack of care and loyalty while managing the cooperative, he undoubtedly has also breached his duty of loyalty as a cooperator. This necessarily makes this cooperator responsible before all the cooperative members for his behaviour as cooperative director. The breach of trust that occurs whenever a cooperative director is disqualified for wrongful trading is serious and affects his relationship with the other cooperators and the cooperative itself. That must be seen as grounds for member exclusion<sup>25</sup>.

Once a former director is excluded as member from the cooperative, he can no longer become a director (at least, a member director) – and this impediment lasts forever (unless he is admitted again as a cooperator), not only for the time of the disqualification. So, this solution might be the adequate answer to the first question we are addressing under this point.

But the same result could be achieved, however, with an adequate legal interpretation of article 30.º a) CCoop.. It could be argued that if a person is excluded from the board when convicted on the grounds of wrongful trading the *ratio* of that law covers the situation we are analysing – it would prevent them from being a director of any cooperative in the future. However, this reading of the law is, of

---

<sup>23</sup> Cf. article 26.º CCoop..

<sup>24</sup> Cf. article 22.º, n. 1, CCoop..

<sup>25</sup> To the analysis of a case where the facts clearly showed a breach of loyalty of the cooperative directors that correspond to the violation of the principle of democratic management, cf. MARIA ELISABETE RAMOS, "Responsabilidade civil pela administração da cooperativa. Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 25 de outubro de 2012", in *Cooperativismo e Economia Social*, nº 35 (2012-2013), 349-361, pp. 351 ff.. In this situation the question of the exclusion of these directors from the cooperative – therefore losing the statute of members – was not considered. But undoubtedly there were grounds for it, considering their behaviour while cooperative directors that were, simultaneously, cooperators.

course, controversial. So, it would be preferable that the cooperative laws clearly stated that this is a suitability requirement for becoming a cooperative director.

We can also consider, at this point, the problem of a wrongful trading conviction not concerning the cooperative in question (for instance, the member's personal insolvency or the insolvency of another enterprise whose board he is part of). As he/she has been convicted on the grounds of wrongful trading, the proposed legal interpretation of article 30.º a) of the Portuguese cooperative law would not just make him/her excluded from the concerned board but also unable to assume the position of a cooperative director. In that case that member would no longer be able to become a director of that cooperative, even after the disqualification period.

Let's now consider the personal insolvency of the director in the case of it being fortuitous – what happens if that individual is or wants to become a member of the administrative board of a cooperative? Portuguese jurisdiction does not have an answer to that question, so he/she will be able to act as cooperative director, unless the cooperative statutes establish that personal insolvency constitutes grounds for exclusion from the board of directors and an impediment to becoming its member.

All the questions posed above are not answered in the Principles of European Cooperative Law. In fact, Section 2.5 sets several rules concerning the cooperative governance structures, including board composition and representative principles. For instance, section 2.5 (6) states that most members of administrative and supervisory boards shall be cooperator members. Yet there is no provision regarding the disqualification issue, neither the personal fortuitous insolvency of that person. Of course, any grounds for disqualification (for example, personal insolvency or court order of disqualification as a director) can be found in the statutes of the cooperative. But the question of how to solve the problem when they are not found on the cooperative statutes remains unanswered<sup>26</sup>.

#### 4 THE LOSS OF ANY CREDITS TOWARDS THE COOPERATIVE

Another consequence of wrongful trading for directors is, in some jurisdictions (as happens under Portuguese insolvency law), that the affected director loses any credit he/she may have towards the cooperative and must return to the cooperative any goods or rights received on that basis (cfr. article 189.º n.º 2, d) CIRE).

After a final court decision declaring the insolvency of a cooperative, a winding up by judicial process might take place<sup>27</sup>, leading to the liquidation of the assets.

---

<sup>26</sup> Cf. IAN SNAITH, "Chapter 2. Cooperative governance", in VV.AA., *Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports*, Intersentia, Cambridge, 2017, p. 71.

<sup>27</sup> Cf. article 112.º, n.º 1, g) CCoop..

The first question to be answered is whether the liquidation in an insolvency context must, under Portuguese law, follow the rules of the insolvency law or the special rules of the cooperative law. This is a very important point, because those rules are quite different.

The destination of the assets in a liquidation following a cooperative winding up is generally subject to cooperative law. One of the causes of winding up is the final court decision stating the insolvency of a cooperative (cfr. article 112.º, n. 1, g) CCoop.).

The issue is that article 113.º, n. 1, CCoop. stipulates that in any case of winding up of a cooperative, whatever the reason, a winding up board must be appointed by the general meeting. This winding up board is responsible for the liquidation of the assets. In the first instance, all the cooperative's creditors must be paid or seized after the payment of the expenses of the liquidation process<sup>28</sup>. Then article 114.º CCoop. states that in a liquidation process the cooperative's creditors must be paid with respect to a specific order<sup>29</sup>: first of all, the payment of wages and benefits due to employees of the cooperative; then, the payment of any remaining debts of the cooperative, including the redemption of investment securities, bonds, and other potential benefits due to cooperative members; and If after these operations there are any remaining assets, they will be used to the redemption of capital contributions<sup>30</sup>.

However, that cannot be the case when the winding up is due to the cooperative insolvency, despite the “whatever the reason” text in the cooperative law. Article 113.º, n. 5, CCoop. states that in that case the insolvency law must be applied, with the due amendments. Once article 113.º rules the liquidation of the cooperative following its winding up, we must then infer that the liquidation in an insolvency process follows the insolvency law, except when it collides with the fundamental cooperative principles.

Now, according to the insolvency rules, we have to considerer two specific questions concerning the nature of the credits a cooperador may have: whether the cooperador's labor credits are to be strictly considered labour credits; and whether a cooperador's credits are to be considered held by a specially connected person.

---

<sup>28</sup> Cf. the rules of CIRE, by reference to article 113º, n. 5, CCoop..

<sup>29</sup> Cf. article 114.º, n. 1, CCoop..

<sup>30</sup> But it is impossible to distribute residual assets, in accordance with the provisions of article 114.º, n. 2 and 3, CCoop., because of the “social function that cooperatives are required to fulfill”, witch “means that following the liquidation, they should be used for the promotion of the cooperative movement (the so-called principle of disinterested distribution)”. Cf. DEOLINDA MEIRA, “Chapter 10. Portugal”, in VV.AA., *Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports*, Intersentia, Cambridge, 2017, pp. 484 ff..

Than a third question that can be asked in this matter is if the aforementioned consequence of wrongful trading affects all the credits a director that is a co-operator may have towards the cooperative or if some of those credits are to be excluded due to its source – namely the labour credits when existing, because in the insolvency law they are generally subject to a special protective regulation, due to their nature.

To answer the first question we must consider, first, if the credits of the cooperatives where cooperators work for the cooperative (for example, in a teaching cooperative) can be seen as strict labour credits. This means we must determine if there is a labour relationship between a cooperator and the cooperative in those cases, because the credits of cooperators that are simultaneously cooperative workers could benefit from the privileges that the Portuguese cooperative law concedes to labour credits – that should be paid before other ordinary creditors (cf. article 114.º, 1, a) CCoop.).

Portuguese courts have been deciding that there is no labour relation here because cooperators establish the rules they are subjected to, so one cannot establish the subordination between the cooperative and the worker<sup>31</sup>. In a recent decision, the court has even stated that cooperators are truly entrepreneurs in relation to the cooperative<sup>32</sup>.

So, we have not a labour credit *stricto sensu* when a cooperator works for the cooperative. Consequently, to the courts, cooperators are not to be considered employees, nor paid before any other creditor in the cooperative liquidation. But this isn't broadly understood by the Portuguese doctrine. Jorge Leite argues that not all situations are to be seen in the same way, and we must consider if there is economical subordination and if the relationship with the cooperative decision makers is free of conflict. In any case, some fundamental principles of labour law should apply even if the relationship is not a strict labour one<sup>33</sup>. Catarina Carvalho criticizes the above-mentioned court orientation with similar arguments<sup>34</sup>. And to

<sup>31</sup> Cfr. the decision of *Tribunal da Relação do Porto*, 27.02.2012, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>32</sup> Cfr. the decision of *Tribunal da Relação de Guimarães*, 18.03.2021, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt): the workers which are simultaneously members of the cooperative are considered not to have a labour relationship with the cooperative but instead a cooperation relation, with no subordination. Analysing the evolution in the courts' decisions, cfr. DEOLINDA MEIRA, "El fenómeno de las falsas cooperativas en Portugal. Especial referencia a los riesgos de hibridación, resultantes de la indefinición legal con respecto al estatuto jurídico del socio trabajador", in *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa* (dir. Marina Aguilar Rubio), Marcial Pons, Madrid, 2022, 139-158, pp. 147 ff..

<sup>33</sup> Cfr. JORGE LEITE, "Relação de trabalho cooperativo in *Questões Laborais*, 1994, n.º 2, 89-108, pp. 105 ff.. He is followed by DEOLINDA MEIRA, "El fenómeno de las falsas cooperativas en Portugal. Especial referencia a los riesgos de hibridación, resultantes de la indefinición legal con respecto al estatuto jurídico del socio trabajador", cit., pp. 148 ff..

<sup>34</sup> Cf. CATARINA CARVALHO, "Qualificação da relação jurídica entre cooperador e cooperative: contrato de trabalho ou acordo de trabalho cooperative? Anotação ao Acórdão do Tribunal da Relação



Margarida Almeida workers should maintain this privilege despite being cooperative members, because of the *ratio* of this law: the general protection of the labour credits<sup>35</sup>.

Yet a different and important question is whether a cooperator can be considered, for a few reasons, a person with a special connection with the cooperative. Under Portuguese insolvency law, the credits of a person specially related with the insolvent are to be paid after all other credits: they are subordinate credits. Concerning a company, shareholders are not usually considered specially related person, so their credits are not affected by this qualification. But should this be the case in the insolvency of a cooperative? This problem was brought to a Portuguese court. The decision of *Tribunal da Relação de Guimarães, 07.02.2019*<sup>36</sup> was as follows: a cooperator cannot be considered a person specially related to the cooperative for the purposes of subjecting his credits to that regime, because the Portuguese law does not allow for that result. In fact, by simply being a cooperator a person does not have a statute that is like the cooperative directors' – even if it is true that a cooperator does have rights and duties concerning the governance of the cooperative that are more comprehensive than a shareholder's rights and duties in a company.

Let us now consider the specific situation of a director that is a cooperative member. If he has credits towards the cooperative and those have its source in the work that he provided to the cooperative those credits can be considered labour credits – and so protected by the privilege that the insolvency law generally grants to labour credits. Moreover, that privilege is not to be questioned because of the special connection of the cooperator with the cooperative – if it were, in liquidation due to insolvency those credits would be considered subordinated (and paid after all other credits) instead of privileged. The cooperative law *ratio* confirms this understanding: in cooperative liquidation employees must be paid before any other creditors, as seen above.

However, if the director is affected by a wrongful trading judicial decision, what happens to these labour credits he may have towards the cooperative? Must they remain specially protected or subject to the loss of credits? We cannot sub-

---

do Porto, de 19 de Setembro de 2011”, in *Jurisprudência Cooperativa Comentada. Obra Colectiva de Comentários a Acórdãos da Jurisprudência Portuguesa, Brasileira e Espanhola* (coord. Deolinda Meira), Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2012, 587-593, pp. 588 ff..

<sup>35</sup> Cfr. MARGARIDA ALMEIDA, “As relações de trabalho nas cooperativas portuguesas”, in VV.AA., *Estatuto jurídico de los trabajadores-socios de cooperativas y otras organizaciones de la economía social y solidaria*, Asociación Iberoamericana de Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Social y Solidaria, in <https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/15245/1/Projecto%20Internacional%20Relatório%20PORTUGAL%20-%20PARTE%20I.pdf>, p. 97.

<sup>36</sup> In [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).



scribe to this, considering the grounds for a wrongful trading decision. So even any labour credits held by a director would be lost in that case.

Of course, he/she will also lose the credits that come from the services he provides as a director – cooperative directors are to take remuneration, unless the statutes define otherwise (cfr. article 38.º 1) of the cooperative law). This means the director will not be able to claim those credits either, in the liquidation process.

Another question needs to be addressed at this point. We must also consider any other credits the director may have towards the cooperative as a member – such as the redemption of investment securities, bonds, and other potential benefits due to cooperative members, and redemption of capital contributions.

Outside an insolvency process, the redemption of investment securities, bonds, and other potential benefits due to cooperative members would be paid alongside the credits of all other creditors. But under insolvency law rules, the credits from a cooperator that come from a financing operation of the cooperative must be considered subordinated credits. In fact, article 48.º g) CIRE states that the loans of the shareholders are to be considered subordinated credits. That means the law establishes that all members' financing transactions to an insolvent entity are carried out in a context of privileged information, due to the close relationship of these persons with the insolvent. This circumstance justifies the subordination of the resulting credits, to protect the interests of creditors who are not in this privileged situation<sup>37</sup>. Since the same arguments are valid in the context of the insolvency of a cooperative, the same legal framework must be considered in the case of membership financing operations in a cooperative<sup>38</sup>.

So, in insolvency liquidation, cooperators would not be paid for those credits alongside other creditors but only after them – if there were any remaining assets.

---

<sup>37</sup> Cfr. MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO, “Riscos dos negócios das sociedades com pessoas especialmente relacionadas com elas, no quadro da insolvência (da resolução em benefício da massa insolvente e da subordinação de créditos)”, in *IV Congresso Direito das Sociedades em Revista*, Almedina, Coimbra, 2016, 290-318, pp. 294 ff..

<sup>38</sup> Another very interesting question is whether those members could file for the insolvency of the cooperative because of these credits to the financing of the cooperative's activity. Under Portuguese Company Law, article 245.º 2 prohibits shareholders from filing for the company's insolvency as holders of credits for the financing of the company. They could only file for insolvency when their credits have a different source. The reason for this restriction is that when they act as the company's “owners” and contribute to the financing of the company they “own” members should not be able to file for the insolvency of the company on the grounds of its incapacity to return them these investments. If we think about the cooperative's principles and rules, this solution should also be applicable to at least all the cooperator' credits that were intended for financing the cooperative. And it is doubtful whether it can be applicable to all their other credits on the cooperative. To the analysis of this same problem under the Indonesian law, cfr. ADIS NUR HAYATI, “Juridical Study on Cooperative Legal Entity Bankruptcy Submissions by its member”, in *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 22 Number 2, June 2022, 257-270, pp. 257 ff..

And when the cooperator is also a cooperative director, we must consider another cause for subordination of his credits: if any kind of credit (including the ones above mentioned) was constituted when the cooperator was already a director it would automatically be qualified as subordinated because the director is necessarily a related person to the cooperative (cfr. articles 48.º a) and 49.º, n. 2, c) CIRE)<sup>39</sup>.

The consequence is the same: he would be paid after all other creditors.

Finally, if that director is affected by a wrongful trading decision, he/she will no longer be eligible to receive any amount of any of those credits. The law is clear in establishing that he/she loses any credits towards the cooperative – including the redemption of capital contributions.

## 5 CONCLUSION

One of the consequences of wrongful trading is, under article 30.º a) CCoop., the loss of mandate of convicted board members. And under Portuguese insolvency law, there may be a prohibition from performing management functions for a period that can range from 2 to 10 years. After the end of the disqualification period, and since the directors must be mostly cooperators themselves, we must consider the possibility of member exclusion on the grounds of his/her breach of duty of loyalty as a cooperator, to prevent the possibility of his/her return to the cooperative's board of directors – the breach of trust that occurs whenever a cooperative director is disqualified for wrongful trading is serious and affects his relationship with the other cooperators and the cooperative itself. The same result could be achieved, both in this case and when the director is not a cooperator, with an adequate legal interpretation of article 30.º a) CCoop., arguing that the *ratio* of that law covers the situation we are analysing, but this reading of the law is controversial. It would then be preferable that the cooperative laws clearly stated that not having been previously disqualified for wrongful trading is a suitability requirement for becoming a cooperative director.

Another consequence of wrongful trading for directors is, under article 189.º n.º 2, d) of the Portuguese insolvency law, that the affected director loses any credit he/she may have towards the cooperative and must return to the cooperative any goods or rights received on that basis. This should apply to all his/her credits towards the cooperative, not only to the credits that come from the services he/she provides as a director, but also to those credits that could be considered labour credits (when he/she is also a cooperator and the source of those credits is the

---

<sup>39</sup> The reasons for this classification are the same as those given in respect of members' credits. Cfr. MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO, ob. cit., pp. 299 ff..

work that he provided to the cooperative) and those derived from any membership financing operations.

## 6 BIBLIOGRAPHY

- ABREU, J. M. COUTINHO DE – “Deveres dos administradores antes da insolvência”, in *Reestruturação de empresas e exoneração do passivo restante em Portugal e Espanha. Reestructuración de empresas y exoneración de deuda en Portugal y España* (coord. Alexandre de Soveral Martins/Carlos Gómez Asensio, Instituto Jurídico FDUC, Coimbra, 2023, 151-156.
- ALMEIDA, MARGARIDA – “As relações de trabalho nas cooperativas portuguesas”, in VV.AA., *Estatuto jurídico de los trabajadores-socios de cooperativas y otras organizaciones de la economía social y solidaria*, Asociacion Iberoamericana de Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Social y Solidaria, in <https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/15245/1/Projecto%20Internacional%20Relatório%20PORTUGAL%20-%20PARTE%20I.pdf>.
- CARVALHO, CATARINA – “Qualificação da relação jurídica entre cooperador e cooperative: contrato de trabalho ou acordo de trabalho cooperative? Anotação ao Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 19 de Setembro de 2011”, in *Jurisprudência Cooperativa Comentada. Obra Colectiva de Comentários a Acórdãos da Jurisprudência Portuguesa, Brasileira e Espanhola* (coord. Deolinda Meira), Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2012, 587-593.
- CUSA, EMANUELE – “Le cooperative insolventi tra liquidazione coatta amministrativa e liquidazione giudiziale”, in *Il Diritto Fallimentare e delle Società Commerciali*, n. ° 6, 2022, 1158-1185.
- ENRIQUES, LUCA – “Pandemic-Resistant Corporate Law: How to Help Companies Cope with Existential Threats and Extreme Uncertainty During the Covid-19 Crisis”, in *European Company and Financial Law Review*, 2020, 257-273.
- FAJARDO, GEMMA/MEIRA, DEOLINDA – “Chapter 3. Cooperative financial structure”, in VV.AA., *Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports*, Intersentia, Cambridge, 2017.
- HAYATI, ADIS NUR – “Juridical Study on Cooperative Legal Entity Bankruptcy Submissions by its member”, in *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 22 Number 2, June 2022, 257-270.
- LEITE, JORGE – “Relação de trabalho cooperativo”, in *Questões Laborais*, 1994, n.º 2, 89-108.
- MADAUS, STEPHAN/JAVIER ARIAS, FRANCISCO. – “Emergency COVID-19 Legislation in the Area of Insolvency and Restructuring”, in *Law European Company and Financial Law Review*, 2020, 318-352.
- MAFFIOLETTI, EMANUELLE URBANO – *As Sociedades Cooperativas e o Regime Jurídico Concursal. A Recuperação de Empresas e Falências, Insolvência Civil e Liquidação Extrajudicial e a Empresa Cooperativa*, Almedina, Coimbra, 2015.
- MEIRA, DEOLINDA – “Chapter 10. Portugal”, in VV.AA., *Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports*, Intersentia, Cambridge, 2017.
- “El fenómeno de las falsas cooperativas en Portugal. Especial referencia a los riesgos de hibridación, resultantes de la indefinición legal con respecto al estatuto jurídico del socio

- trabajador”, in *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa* (dir. Marina Aguilar Rubio), Marcial Pons, Madrid, 2022, 139-158.
- MEIRA, DEOLINDA/RIBEIRO, MARIA DE FÁTIMA “Artigo 80º – Regime económico”, in *Código Cooperativo Anotado* (coord. Deolinda Meira e Maria Elisabete Ramos), Almedina, Coimbra, 2018, 443-450.
- RECAMÁN GRAÑA, Eva – “La transposición de la Directiva 2019/1023 y su influencia en el estatuto jurídico del administrador en la crisis en España”, in *Reestruturação de empresas e exoneração do passivo restante em Portugal e Espanha. Reestructuración de empresas y exoneración de deuda en Portugal y España* (coord. Alexandre de Soveral Martins/Carlos Gómez Asensio, Instituto Jurídico FDUC, Coimbra, 2023, 157-176.
- RIBEIRO, MARIA DE FÁTIMA – “Riscos dos negócios das sociedades com pessoas especialmente relacionadas com elas, no quadro da insolvência (da resolução em benefício da massa insolvente e da subordinação de créditos)”, in *IV Congresso Direito das Sociedades em Revista*, Almedina, Coimbra, 2016, 290-318.
- “Artigo 18º – Responsabilidade antes do registo”, in *Código Cooperativo Anotado* (coord. Deolinda Meira/Maria Elisabete Ramos), Almedina, Coimbra, 2018, 109-115, pp. 109 ff..
- “Os deveres dos administradores na crise provocada pelos efeitos da pandemia Covid-19 e a suspensão do dever de apresentação à insolvência”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 81 - Vol. III - Jan./Jun. 2021, 263-288.
- “The insolvency of a commercial company due to the Covid-19 pandemic and the duties of company directors in the Portuguese legal system”, in *Law, Business and Innovation Studies (LBIS) Conference Full Paper Proceedings Book*, in <https://lbisconference.com/wp-content/uploads/2022/03/LBIS-FULL-PAPER-PROCEEDINGS-BOOK-2022.pdf>, London, 2022, 90-95.
- “Responsabilidade dos administradores meramente nominais pelos actos praticados por administrador de facto”, in *Revista de Direito Comercial*, 2022, in <https://static1.squarespace.com/static/58596f8a29687fe710cf45cd/t/6230f49159c00a6e349a0d9a/1647375506447/2022-12+-+0519-0556+-+LA-PV.pdf>, 519-556.
- SANGEN, GER J.H. VAN DER – “The principles of European Cooperative Law and their impact on Future law-making on cooperatives. The case of the Netherlands”, in *IJCL – International Journal of Cooperative Law*, Vol. I (1), 2018, 39-56.
- SERRA, CATARINA – “A evidência como critério da verdade — estão as cooperativas sujeitas ao regime da insolvência? — Anotação ao Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 16 de Janeiro de 2006», in VV.AA., *Jurisprudência Cooperativa Comentada — Obra Colectiva de Comentários a Acórdãos da Jurisprudência Portuguesa, Brasileira e Espanhola* (coord.: D. APARÍCIO MEIRA), Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2012, 405-412.
- *Idem*, “Por que estão as associações sujeitas à insolvência (e porque não estariam)? Anotação ao acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 22 de Janeiro de 2013”, in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, n.º 36, anos 2013-2014, 231-239.
- SCHILLIG, MICHAEL – “The Transition from Corporate Governance to Bankruptcy Governance - Convergence of German and US Law?”, in *European Company and Financial Law Review*, Vol. 7, No. 1, 2010, 116-157.
- SNAITH, IAN – “Chapter 2. Cooperative governance”, in VV.AA., *Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports*, Intersentia, Cambridge, 2017.

- SUHARTO, RACHMAT – “The bankruptcy characteristics of cooperative legal entities”, in *Hang Tuah Law Journal*, vol. 3, issue 1, April 2019, 1-12.
- VILLAFANEZ PEREZ, ITZIAR – “A brief chronicle of and some notes on the bankruptcy proceeding of Fagor Electrodomésticos S. Coop.”, in *International Journal of Cooperative Law*, vol. I (1), 2018, 185-188.



*THE LINK BETWEEN ORGANISATIONAL CULTURE AND JOB  
SATISFACTION IN THE PORTUGUESE PRIVATE INSTITUTIONS  
OF SOCIAL SOLIDARITY (IPSS): AN EXPLORATORY APPROACH*

ANA CLÁUDIA RODRIGUES\*

DIANA SANTOS QUEIRÓS\*\*

ANA LUÍSA MARTINHO\*\*\*

MARISA RORIZ FERREIRA\*\*\*\*

Recepción: 12/03/2023 - Aceptación: 05/07/2023

---

\* PhD in Human Resources Management and Development, by ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. Assistant Professor at the ISCAP-Polytechnic University of Porto and integrated researcher at CEOS.PP, ISCAP, Polytechnic University of Porto. Email: anarodrigues@iscap.ipp.pt

\*\* Master's Degree in Human Resources Management and Development, by the ISCAP, Polytechnic University of Porto. Email: diana.g.zarco@gmail.com

\*\*\* PhD in Social Economy, by the University of Valencia. Invited Assistant Professor at the ISCAP-Polytechnic University of Porto, a researcher at CEOS.PP, Polytechnic University of Porto, and External specialist at Associação A3S, Porto, Portugal. Email: anamartinho@iscap.ipp.pt

\*\*\*\* PhD in Business Sciences from Porto University. Associate Professor at the ESTG-Polytechnic University of Porto and integrated researcher at CIICESI, Polytechnic University of Porto. Vice President of ESTG and the Director of the MSc in Non-profit Management. Email: mferreira@estg.ipp.pt

## ABSTRACT

This exploratory research studies the relationship between organisational culture and job satisfaction in social economy organisations. Specifically, 269 participants from 15 Portuguese Private Institutions of Social Solidarity (IPSSs) were studied. The results indicate that employees' and managers' perspectives differ regarding the organisation's cultural profile and that employees indicate a moderate level of job satisfaction. Findings show a significant relationship between the types of culture market and hierarchy and employees' low level of satisfaction, which is different from the for-profit organisations. Given the importance of the topic for organisations, this study opens a research path for the social economy, namely IPSSs, and contributes to the success of IPSS people management.

**KEYWORDS:** Portuguese Private Institutions of Social Solidarity (IPSSs), Organisational Culture, Work Satisfaction, Social Economy



**SUMMARY:** 1. INTRODUCTION; 2. ORGANISATIONAL CULTURE; 2.1. *Competing Values Framework*; 3. JOB SATISFACTION; 4. ORGANISATIONAL CULTURE AND JOB SATISFACTION; 5. METHODOLOGY; 5.1. *Sample*; 5.2. *Measures and data analysis*; 6. FINDINGS; 6.1. *Characterisation of Organisational Culture*; 6.2. *Job satisfaction*; 6.3. *Relationship between Organisational Culture and Job Satisfaction*; 7. DISCUSSION OF RESULTS; 8. CONCLUSIONS; 8.1. *Limitations and Suggestions for Research*; 9. REFERENCES

## I INTRODUCTION

It has been recognised that the sector of the Social Economy has been sustained for its growing economic and social importance and ability to cooperate effectively, as well as solve new social problems<sup>1</sup>. However, its weight in the economy in the day-to-day life of social organisations, human resources management processes and procedures are still unknown to most professionals in the sector and almost an absence of academic studies on the subject<sup>2</sup>.

This paper explores a gap in the literature focusing on the relationship between organisational culture and job satisfaction in Portuguese social economy organisations, specifically those with the status of Private Institution of Social Solidarity (IPSS). Private Social Solidarity Institutions (IPSSs) are part of the social subsector since their purpose is not profit but social solidarity. IPSSs are private initiative entities that provide goods, services, and ideas to improve the quality of life in society, where there is voluntary work and do not compensate the holders and providers of capital<sup>3</sup>.

The relationship between culture and work satisfaction has been studied by some authors within the corporate sector, who have confirmed the relationship between these two concepts<sup>4</sup> and have sought to analyse to what extent a particular

<sup>1</sup> LAURETT, R., DO PAÇO, A. M. F., & DO ROSARIO LEITÃO DINIS, A. (2020). Entrepreneurship in nonprofit organizations: a systematic review of the literature. *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 17(2), 159–181. <https://doi.org/10.1007/s12208-019-00236-0>

MONZÓN-CAMPOS, & CHAVES-ÁVILA, R. (2012). *The social economy in the European Union*. <https://doi.org/10.1787/9789264039889-en>

<sup>2</sup> BERNARDINO, S., & FREITAS SANTOS, J. (2019). Práticas de gestão de recursos humanos nas organizações sociais em Portugal: um estudo exploratório. *Administração Pública E Gestão Social*. <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i1.5597>

<sup>3</sup> CARVALHO, A. (2010). Quantifying the Third Sector in Portugal: An Overview and Evolution from 1997 to 2007. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21(4), 588–610.

<sup>4</sup> BELIAS, D., & KOUSTELIOS, A. (2014). Organizational Culture and Job Satisfaction: A Review. *International Review of Management and Marketing*, 4(2), 132–149.

type of culture can influence employee satisfaction. It is important to study this relationship since it can influence the performance of organisations and employees' health, quality of life, and behaviour (absences, productivity, satisfaction with life)<sup>5</sup>.

In Portugal, according to the Satellite Account of the Social Economy, 2016 (latest available data) produced by the National Statistics Institute (INE), the Social Economy has shown positive economical behaviour and growth compared to the national economy: a growth of 17.3% (71,885 organisations in 2016, and 61,268 organisations in 2013). The social economy also had a significant weight in the increase of gross added value (GVA = 14.6%), total employment (8.5%), and paid employment (8.8%) in the national economy<sup>6</sup>.

There are 5,622 IPSSs in Portugal, and they develop their activity mainly in the social area (76.4% of the total IPSSs), followed by cults and congregations (8.0%) and, finally, in culture, sport, and recreation (6.4%)<sup>6</sup>. Regarding their importance in the Social Economy, in 2013 IPSSs represented 32.9% of production, 43% of GVA, 44.1% of remuneration, 27.8% of other subsidies to production, and 60.4% of paid employment<sup>6</sup>.

The guiding principles of Social Economy Organisations (SEOs)<sup>7</sup> are the following: i) the primacy of persons and social objectives; ii) free and voluntary membership and participation; iii) democratic control of their structures; iv) conciliation between the interests of members, users or beneficiaries and the general interest; v) respect for the values of solidarity, equality and non-discrimination, social cohesion, justice, and equity, transparency, shared individual and social responsibility, and subsidiarity; vi) autonomous and independent management from public authorities and other entities outside the social economy; vii) allocation of surpluses for the pursuit of SEOs' objectives following the general interest, without prejudice to respecting the specificity of the distribution of surpluses, the very

---

COSTA J., RODRIGUES A. C., & FERREIRA M.R. (2020). Organizational culture in social economy organizations. *Economics and Sociology*, 13(3), 155-170. doi:10.14254/2071-789X.2020/13-3/10

GULL, S., & AZAM, F. (2012). Impact of Organizational Culture Type on Job Satisfaction Level of Employees' in Different Organizations of Lahore, Pakistan. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 2(12), 97-112. Retrieved from <http://www.hrmar.com/journals>

SILVA, L. P., CASTRO, M. A. R., DOS-SANTOS, M. G., & NETO, P. J. DE L. (2018). Comprometimento no trabalho e sua relação com a cultura organizacional mediada pela satisfação. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 20(3), 401-420. <https://doi.org/10.7819/rbgn.v20i3.3947>

<sup>5</sup> SANTOS, J. & SUSTELO, M. (2009). Cultura organizacional e satisfação profissional: estudo desenvolvido num hospital privado. *Psico*, 40(4), 467-472. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5161389>

<sup>6</sup> INE – Instituto Nacional de Estatística (2019). *Conta Satélite da Economia Social – 2016*.

<sup>7</sup> LAW No. 30/2013 of 8th May – Lei de Bases da Economia Social, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/30-2013-260892>

nature and substratum of each entity of the social economy, which is established in the Constitution. These specificities have led to questioning the direct applicability of the results of the studies carried out in private profit-making SEOs. In particular, IPSSs aim to provide services and promote well-being and quality of life in society. They need productive and motivated collaborators committed to the cause in which they work<sup>8</sup>.

Several arguments justify the relevance of our research: the scarcity of research studies focused on analysing the relationship between organisational culture and job satisfaction in SEOs; the growing importance of the sector for the social and economic development of society<sup>9</sup>; and the impact that the relationship between these organisational variables has on their results, performance<sup>10</sup>, and reputation (which is a factor of success and sustainability of an organisation)<sup>11</sup>. To the best of the authors' knowledge, the studies relating these two important management dimensions focused only on for-profit organisations; therefore, the main objective of this exploratory study is to understand the relationship between organisational culture and job satisfaction in Social Economy organisations, the IPSSs.

The three following sections show the theoretical knowledge that we aim to study: the Organisational Culture (section 2), specifically the widely studied Competing Values Framework (section 2.1); the Job Satisfaction (section 3); and the known association between organisational culture and job satisfaction in the social economy (section 4). We then reveal the methodological structure used in the study, namely, the sample and data collection, the measures and the data analysis performed (section 5). In the findings section (section 6), we characterise the organisational culture, job satisfaction and the relationship between these two constructs. We discuss the results (section 7) and conclude with final remarks, limitations and suggestions for future research.

<sup>8</sup> NORELHO, O., BORGES, E., & ABREU, M. (2019). Satisfação no Trabalho e Presentismo dos Trabalhadores de uma Instituição Particular de Solidariedade Social. *International Journal on Working Conditions*, 18–34.

<sup>9</sup> MONZON, J.L. & CHAVES, R. (2012). The Social Economy in the European Union, European Economic and Social Committee of the European Union, Bruxelles. <http://dx.doi.org/10.2864/19534>

<sup>10</sup> CARVALHO, A.; FERREIRA, M. & SILVA, P. (2019). Partners in a caring society – a non-profit organization case study. *Economics & Sociology*, 12(2), 129–146. <https://doi.org/10.14254/2071-789x.2019/12-2/8>

KELLNER, A., TOWNSEND, K., & WILKINSON, A. (2016). 'The mission or the margin?' A high-performance work system in a non-profit organisation. *The International Journal of Human Resource Management*, 5192(June), 1–22. <https://doi.org/10.1080/09585192.2015.1129636>

KIM, B. J., CHANG, Y., & KIM, T. H. (2023). Translating corporate social responsibility into financial performance: Exploring roles of work engagement and strategic coherence. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, (March), 1–19. <https://doi.org/10.1002/csr.2502>

<sup>11</sup> SANTOS, M., LAUREANO, R. & MORO, S. (2019). Unveiling Research Trends for Organizational Reputation in the Non-profit Sector. *Voluntas*, 31(1), 56–70. <https://doi.org/10.1007/s11266-018-00055-7>

## 2 ORGANISATIONAL CULTURE

The term “organisational culture” was first mentioned by Elliott Jacques in 1951. However, from the 1980s on, this concept gained notoriety due to the success of Japanese organisations, which believed that the higher the involvement of employees with the organization’s mission, vision, values, and objectives, the greater its success would be<sup>12</sup>.

Many authors theorise about organisational culture and see this concept as mental programming, encompassing all its implications regarding beliefs, the creation of meaning, and expression from artefacts and behaviour patterns, according to the groups they integrate<sup>13</sup>. Therefore, this concept comprises several layers around a common core with a broad meaning.

### 2.1 Competing Values Framework

We chose Quinn and Rohrbaugh’s Competing Values Framework (CVF)<sup>14</sup> to analyse organisational culture because it is widely used in organisational research<sup>15</sup> and endures through time<sup>16</sup>. This model explains both the existing cultural profiles within an organisation and the potential relationship between culture and performance characterised as a model. This model allows strategic thinking regarding organisational effectiveness, in which more than a set of values and criteria is used and is considered an appropriate approach to capture the paradoxical and sometimes unreasonable sense of organisational phenomena, which presupposes contrasting thinking, capable of thinking contradictory ideas, as integrated<sup>15</sup>. According to Quinn and Rohrbaugh<sup>16</sup>, the CVF presupposes the existence of three competing dimensions. The first dimension is related to the internal/external orientation of the organisation (represented on the horizontal axis). In

---

<sup>12</sup> CAMPOS, F. P., RÉDUA, T. S., & ALVARELI, L. V. G. (2011). A influência da cultura organizacional para o desempenho das organizações. *Janus*, 8(14), 21–31. Retrieved from <http://publicacoes.fatea.br/index.php/janus/article/viewFile/974/754>

<sup>13</sup> For example, CHATMAN, J. A., & O’REILLY, C. A. (2016). Paradigm lost: Reinvigorating the study of organizational culture. *Research in Organizational Behavior*, 36, 199–224. <https://doi.org/10.1016/j.riob.2016.11.004>

SCHEIN, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

<sup>14</sup> QUINN, R. E., & ROHRBAUGH, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29(3), 363–377.

<sup>15</sup> GREGORY, B. T., HARRIS, S. G., ARMENAKIS, A. A., & SHOOK, C. L. (2009). Organizational culture and effectiveness: A study of values, attitudes, and organizational outcomes. *Journal of Business Research*, 62(7), 673–679. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2008.05.021>

<sup>16</sup> MIKUŠOVÁ, M., KLABUSAYOVÁ, N., MEIER, V. (2023) Evaluation of organisational culture dimensions and their change due to the pandemic. *Evaluation and Program Planning*, 97, 102246. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2023.102246>

the external orientation, the organisational objectives are more oriented towards developing activities that promote growth and resource acquisition. The internal orientation focuses on human resource development and promoting and developing a stable and participatory organisational environment<sup>17</sup>. The second dimension, represented on the vertical axis, relates to the flexibility/control relationship. This dimension indicates how to guide the organisation to achieve stability and a bureaucratic structure (control) or a structure that focuses on innovation and informality (flexibility). The third dimension characterises an invisible axis, representing the four organisational models (human relations model, open systems model, rational objectives model, and internal processes model)<sup>18</sup>.

Four types of culture emerge from the topographic organisation of the above dimensions: clan, adhocracy, market and hierarchy<sup>17</sup>. Clan culture, which is related to the human relations model, highlights the organisation's flexibility and inner side, where particular emphasis is placed on specific values such as trust, participation and a sense of belonging. Leaders tend to support the development of people and encourage participation by promoting teamwork, worker involvement and organisational commitment<sup>19</sup>. Adhocracy culture (Open Systems Model) values flexibility, adaptation to external change, growth, resource acquisition, creativity and adaptive capacity, and leaders appreciate taking risks to foster organisational growth and have a strategic vision. Market culture (Rational Objectives Model) focuses on the external environment at the intersection of the control pole, i.e., productivity, performance, and achieving objectives, a feature strongly related to this type of culture. Key factors for motivation include competition and the achievement of predetermined objectives. Leadership tends to be task-oriented and goal-oriented, focused on stimulating productivity based on planning and operational efficiency. Hierarchy culture (Model of Internal Processes) values respect for organisational rules, orders and hierarchy. The concepts of formalisation, security, uniformity, and centralisation acquire relevance in this type of culture. Workers accept the authority that drives from formally established roles, rules and regulations. Leadership tends to be conservative to ensure stability, security and control<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> CAMERON, K. S., & QUINN, R. (2011). *Diagnosing and changing organization culture: based on the competing values framework* (3rd ed). San Francisco: Jossey-Bass.

<sup>18</sup> GREGORY, B. T., HARRIS, S. G., ARMENAKIS, A. A., & SHOOK, C. L. (2009). Organizational culture and effectiveness: A study of values, attitudes, and organizational outcomes. *Journal of Business Research*, 62(7), 673–679. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2008.05.021>.

<sup>19</sup> BARRETO, L. M. T. DA S., KISHORE, A., REIS, G. G., BAPTISTA, L. L., & MEDEIROS, C. A. F. (2013). Cultura organizacional e liderança: uma relação possível? *Revista de Administração*, 48(1), 34–52. <https://doi.org/10.5700/rausp1072>

### 3 JOB SATISFACTION

Research on job satisfaction began in the 1930s and has multiplied in various scientific areas<sup>20</sup>. Health professionals and researchers widely study the phenomenon of job satisfaction from the most diverse areas, such as Work Psychology and Human Resources. This interest results from job satisfaction's influence on the worker, which can affect mental and physical health, attitudes, professional and social behaviour, and personal and family life, and consequently have repercussions on organisations.

Although there are several studies on this topic, there still needs to be a consensus on its definition or theoretical models. Some definitions differ since some authors consider job satisfaction an emotional state, a feeling<sup>21</sup>, and others view it as an attitude<sup>19</sup>.

Job satisfaction is, therefore, a complex phenomenon and a difficult concept to define. It is a subjective state in which satisfaction with a given situation/event can vary from person to person, from circumstance to circumstance, and from time to time. It is subject to influences from internal and external work environment factors<sup>22</sup>. Thus, the most recent definitions refer to job satisfaction as an emotional state, the result (positive or negative) of the individual's assessment of their experiences at work; this assessment is conditioned by elements of the organisational environment and the work itself<sup>19</sup>.

Based on this definition, job satisfaction should be analysed regarding the work's constituent elements. So overall, job satisfaction results from satisfaction with the various elements of the work. Accordingly, it is possible to identify the causal factors of job satisfaction, which are divided into two groups: i) events and conditions, which include the work itself, payment, promotion, recognition,

<sup>20</sup> JUDGE, T. A., ZHANG, S. (Carrie), & GLERUM, D. R. (2020). Job Satisfaction. In *Essentials of Job Attitudes and Other Workplace Psychological Constructs* (pp. 207–241). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429325755-11>

<sup>21</sup> HENNE, D., & LOCKE, E. A. (1985). Job Dissatisfaction: What are the Consequences? *International Journal of Psychology*, 20(2), 221–240. <https://doi.org/10.1080/00207598508247734>

WRIGHT, T. A., & CROPANZANO, R. (2000). Psychological well-being and job satisfaction as predictors of job performance. *Journal of Occupational Health Psychology*, 5(1), 84–94. <https://doi.org/10.1037/1076-8998.5.1.84>

<sup>22</sup> ROTHAUSEN, T.J., HENDERSON, K.E. (2019). Meaning-Based Job-Related Well-being: Exploring a Meaningful Work Conceptualization of Job Satisfaction. *Journal of Business Psychology*, 34, 357–376. <https://doi.org/10.1007/s10869-018-9545-x>

DUARTE-LORES, I., ROLO-GONZÁLEZ, G., SUÁREZ, E., & CHINEA-MONTESDEOCA, C. (2023). Meaningful work, work and life satisfaction: Spanish adaptation of Work and Meaning Inventory Scale. *Current Psychology*, 42(14), 12151–12163. <https://doi.org/10.1007/s12144-021-02569-8>

SVENDSEN, M., & JØNSSON, T. F. (2022). Organizational democracy and meaningful work: The mediating role of employees corporate social responsibility perceptions. *Frontiers in Psychology*, 13(November), 1–11. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.946656>



working conditions, and the working environment; ii) agents, namely colleagues and subordinates, supervisors, management, organisation<sup>23</sup>.

Although there are differences between for-profit and non-profit organisations, both use Human Resource practices such as recruitment, selection, and retention; for this reason, they must pursue strategies in line with their values and mission. In other words, the values and mission must shape Human Resources practices so that employees are aligned with the organisation to thus create a good organisational climate, with positive attitudes and behaviours on the part of employees<sup>24</sup>. In addition, there must be an adjustment between organisational and personal values since it affects both job satisfaction and performance and the will to remain in the organisation<sup>25</sup>. Therefore, a non-profit organisation must be able to link its work to its goal/mission by allowing values to become strongly rooted and consequently achieve greater employee satisfaction<sup>26</sup>. However, we must not forget that the mission is important to ensure their motivation and retention<sup>25</sup>.

#### 4 ORGANISATIONAL CULTURE AND JOB SATISFACTION

Within the context of the for-profit sector, the literature has widely shown that organisational culture can influence job satisfaction<sup>27</sup>. An organisational culture

<sup>23</sup> JUDGE, T. A., ZHANG, S. (Carrie), & GLERUM, D. R. (2020). Job Satisfaction. In *Essentials of Job Attitudes and Other Workplace Psychological Constructs* (pp. 207–241). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429325755-11>

<sup>24</sup> BARTRAM, T., CAVANAGH, J., & HOYE, R. (2017). The growing importance of human resource management in the NGO, volunteer, and not-for-profit sectors. *The International Journal of Human Resource Management*, 5192(May), 1–11. <https://doi.org/10.1080/09585192.2017.1315043>

KELLNER, A., TOWNSEND, K., & WILKINSON, A. (2016). ‘The mission or the margin?’ A high-performance work system in a non-profit organisation. *The International Journal of Human Resource Management*, 5192(June), 1–22. <https://doi.org/10.1080/09585192.2015.1129636>

<sup>25</sup> ROTHAUSEN, T.J., HENDERSON, K.E. (2019). Meaning-Based Job-Related Well-being: Exploring a Meaningful Work Conceptualization of Job Satisfaction. *Journal of Business Psychology*, 34, 357–376. <https://doi.org/10.1007/s10869-018-9545-x>

LEE, Y., & WILKINS, V. M. (2011). More Similarities or More Differences? Comparing Public and Nonprofit Managers’ Job Motivations. *Public Administration Review*, 71(1), 45–56. <https://doi.org/10.1111/j.15406210.2010.02305.x>

<sup>26</sup> KELLNER, A., TOWNSEND, K., & WILKINSON, A. (2016). ‘The mission or the margin?’ A high-performance work system in a non-profit organisation. *The International Journal of Human Resource Management*, 5192(June), 1–22. <https://doi.org/10.1080/09585192.2015.1129636>

<sup>27</sup> For example: KUCHARSKA, W., & BEDFORD, D. A. D. (2019). Knowledge sharing and organizational culture dimensions: Does job satisfaction matter? *Electronic Journal of Knowledge Management*, 17(1), 1–18. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3406496>

NORELHO, Ó., BORGES, E., & ABREU, M. (2019). Satisfação no Trabalho e Presentismo dos Trabalhadores de uma Instituição Particular de Solidariedade Social. *International Journal on Working Conditions*, 18–34.

that appreciates the individual, their well-being, autonomy, and flexibility can foster increased job satisfaction<sup>28</sup>.

Organisational culture in SEOs was analysed in previous studies. A study analysing the relationship between culture and performance in two teaching cooperatives and a social solidarity cooperative pointed to the sensitivity of the Competing Values Model in the context of SEOs<sup>33</sup>. This study showed that various types of culture might lead to better performance of cooperatives, predominantly in the clan, adhocracy, and market cultures, and less predominantly in the hierarchy culture<sup>29</sup>. Following that path, another study focused on the relationship between culture and performance at three non-profit organisations working on mental disability. The study found that the three organisations analysed have a balanced cultural profile; that is, none of the four types is considered predominant over the others. However, clan culture had the highest score, even if not considered predominant. Additionally, this study revealed a positive relationship between adhocracy culture and organisational performance<sup>30</sup>.

Organisational culture is particularly relevant within the context of SEOs since the people who work for these organisations usually believe in the cause for which they work<sup>31</sup>. Therefore, it is vital that the core members of the organisation firmly maintain the beliefs and values and transmit them to everyone in the organisation<sup>32</sup> since the feelings/attitudes that people have in the cause trigger meaningful actions for society<sup>33</sup>. The absence of a straightforward type of prevailing organi-

---

PHAM THI, T. D., NGO, A. T., DUONG, N. T., & PHAM, V. K. (2021). The Influence of Organizational Culture on Employees' Satisfaction and Commitment in SMEs: A Case Study in Vietnam. *The Journal of Asian Finance, Economics and Business*, 8(5), 1031–1038. <https://doi.org/10.13106/JAFEB.2021.VOL8.NO5.1031>

<sup>28</sup> SILVA, L. P., CASTRO, M. A. R., DOS-SANTOS, M. G., & NETO, P. J. de L. (2018). Comprometimento no trabalho e sua relação com a cultura organizacional mediada pela satisfação. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 20(3), 401–420. <https://doi.org/10.7819/rbgn.v20i3.3947>

<sup>29</sup> FERREIRA, M. R., RODRIGUES, A. C., & MARQUES, C. P. (2015). Organizational culture in cooperatives: An exploratory approach. *Proceedings of the 26th International Business Information Management Association Conference - Innovation Management and Sustainable Economic Competitive Advantage: From Regional Development to Global Growth, IBIMA 2015*

<sup>30</sup> COSTA J., RODRIGUES A. C., & FERREIRA M.R. (2020). Organizational culture in social economy organizations. *Economics and Sociology*, 13(3), 155-170. doi:10.14254/2071-789X.2020/13-3/10

<sup>31</sup> PARENTE, C. (2010). Gestão de Pessoas nas OSFL. In C. Azevedo, R. C. Franco, & J. W. Meneses (Eds.), *Gestão das Organizações sem Fins Lucrativos*. Porto: Imoedições.

<sup>32</sup> ORSI, A., MARINO, E., ROSSI, L., BERTOIA, N., & SHINIASHIKI, R. (2005). Cultura Organizacional e Terceiro Setor. *Revista Gestão E Conhecimento*, 3(1), 34–55. Retrieved from <https://revistagc.com.br/ojs/index.php/rgc/article/view/4>

<sup>33</sup> KELLNER, A., TOWNSEND, K., & WILKINSON, A. (2016). 'The mission or the margin?' A high-performance work system in a non-profit organisation. *The International Journal of Human Resource Management*, 5192(June), 1–22. <https://doi.org/10.1080/09585192.2015.1129636>



sational culture is not uncommon. Some studies show no evident relationship between the type of business activity and the type of organisational culture<sup>34</sup>.

Although not explicitly addressing the relationship between organisational culture and job satisfaction, both appear as enablers/barriers to innovation in non-profit organisations in a representative sample of a recent study featuring nursing homes to support older adults in Northern Portugal<sup>35</sup>.

Job satisfaction is a strong mediator between the dimensions of organisational culture and knowledge sharing by the employees, furthering the argument that job satisfaction influences the relationship between organisational performance, knowledge sharing and organisational culture<sup>36</sup>. In addition, satisfaction with supervision, the physical working environment and intrinsic job satisfaction are the factors that best explain job satisfaction<sup>37</sup>. Factors that depend exclusively on organisations, such as benefits and policies, reveal the lowest job satisfaction among workers<sup>34</sup>.

Regarding studies that relate organisational culture to job satisfaction, organisational culture can partially predict employee job satisfaction levels. Specifically, adhocracy and market cultures are more likely to make employees less satisfied with pay conditions, while the opposite is true for hierarchical culture<sup>33</sup>. Two other studies argue that organisations featuring a clan culture or adhocracy culture are more likely to obtain higher levels of job satisfaction<sup>38</sup>. Organisations pursuing a hierarchy or market culture are more likely to have individuals who are not satisfied with their work, i.e., job satisfaction is positively related to clan culture and negatively related to market or hierarchy culture<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> BELIAS, D., & KOUSTELIOS, A. (2014). Organizational Culture and Job Satisfaction: A Review. *International Review of Management and Marketing*, 4(2), 132–149.

<sup>35</sup> AZEVEDO CORREIA A.I. & SILVA BRAGA A.M., (2023). Motivations for and barriers to innovation in non-profit organizations: The case of nursing homes in Northern Portugal, *International Journal of Innovation Studies*, <https://doi.org/10.1016/j.ijis.2023.04.002>.

<sup>36</sup> KUCHARSKA, W., & BEDFORD, D. A. D. (2019). Knowledge sharing and organizational culture dimensions: Does job satisfaction matter? *Electronic Journal of Knowledge Management*, 17(1), 1–18. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3406496>

<sup>37</sup> NORELHO, Ó., BORGES, E., & ABREU, M. (2019). Satisfação no Trabalho e Presentismo dos Trabalhadores de uma Instituição Particular de Solidariedade Social. *International Journal on Working Conditions*, 18–34.

<sup>38</sup> BIGLIARDI, B., IVO DORMIO, A., GALATI, F., & SCHIUMA, G. (2012). The impact of organizational culture on the job satisfaction of knowledge workers. *VINE*, 42(1), 36–51. <https://doi.org/10.1108/03055721211207752>

GULL, S., & AZAM, F. (2012). Impact of Organizational Culture Type on Job Satisfaction Level of Employees' in Different Organizations of Lahore, Pakistan. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 2(12), 97–112. Retrieved from <http://www.hrmar.com/journals>

Within the context of IPSSs, considering that their mission is primarily related to social support, we would expect that characteristics such as commitment, participatory collaboration, and focus on human development would be more present, making the clan culture more prevalent, as verified by previous research<sup>39</sup>. Thus, considering previous findings, we expect a significant relationship between the clan type of culture and employee job satisfaction<sup>40</sup>.

## 5 METHODOLOGY

The main objective of this exploratory study is to understand the relationship between organisational culture and job satisfaction in social economy organisations, specifically in IPSSs. We also aim to characterise organisational culture according to the Competing Values Framework<sup>41</sup> and job satisfaction in IPSSs.

Although this analysis of the relationship between these constructs in this type of organisation is new and exploratory, it is grounded in well-known literature on for-profit organisations and uses a quantitative methodology.

### 5.1 Sample

The 15 IPSSs studied are a convenience sample selected according to the following criteria: located in the Porto region (Portugal), employing between 20 and 100 full-time employees, and consenting to participate.

The employees and managers of these 15 Portuguese IPSSs filled out these surveys: the sample comprises 10 managers and 259 employees. The sample comprises a total of 269 participants. Table 1 shows the total number of employees, the number of surveys answered, the location of each IPSS, its founding year and areas of activity. We decided to compare the employees' and their managers' an-

<sup>39</sup> COSTA J., RODRIGUES A. C., & FERREIRA M.R. (2020). Organizational culture in social economy organizations. *Economics and Sociology*, 13(3), 155-170. doi:10.14254/2071-789X.2020/13-3/10

<sup>40</sup> GULL, S., & AZAM, F. (2012). Impact of Organizational Culture Type on Job Satisfaction Level of Employees' in Different Organizations of Lahore, Pakistan. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 2(12), 97-112. Retrieved from <http://www.hrmar.com/journals>

KUCHARSKA, W., & BEDFORD, D. A. D. (2019). Knowledge sharing and organizational culture dimensions: Does job satisfaction matter? *Electronic Journal of Knowledge Management*, 17(1), 1-18. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3406496>

PHAM THI, T. D., NGO, A. T., DUONG, N. T., & PHAM, V. K. (2021). The Influence of Organizational Culture on Employees' Satisfaction and Commitment in SMEs: A Case Study in Vietnam. *The Journal of Asian Finance, Economics and Business*, 8(5), 1031-1038. <https://doi.org/10.13106/JAFEB.2021.VOL8.NO5.1031>

<sup>41</sup> CAMERON, K. S., & QUINN, R. (2011). *Diagnosing and changing organization culture: based on the competing values framework* (3rd ed). San Francisco: Jossey-Bass.

swers to control the organisations' differences so that all the study's participants were referring to the same organisations.

## 5.2 Measures and data analysis

To study IPSSs' organisational culture, we used the OCAI (Organisational Culture Assessment Instrument) survey, a validated research instrument and method to diagnose organisational culture<sup>42</sup>, and already been translated into Portuguese<sup>43</sup>. The questionnaire analyses six dimensions via 24 items: dominant characteristics, organisational leadership, employee management, organisational glue, strategic emphasis, and success criteria. There is a forced way to respond to the questionnaire among the four types of culture for each dimension. Organisational culture data were analysed following the authors' guidelines to verify differences among culture types within each organisation qualitatively<sup>40</sup>.

Table 1: 15 IPSSs characterisation

IPSS	Total No. of Employees	Total No. of Valid Surveys	Location	Year of Foundation	Areas of Activity
A	35	15	Porto	1991	Fighting poverty.
B	70	20	Matosinhos	1987	Multiple responses to the social needs of children and senior citizens.
C	72	26	Vila do Conde	1977	Support for people with intellectual disabilities.
D	25	14	Maia	1998	Rehabilitation of disabled young people (16 years old).
E	35	18	Porto	1991	Promote the quality of life of infected persons and contributing to the eradication of HIV/AIDS.
F	33	10	Porto	1914	Support for young women at social risk.
G	41	15	Porto	1891	Foster care, education and training of children and young people at risk from excluded or vulnerable social groups.
H	80	38	Vila Nova de Gaia	2006	Multiple responses to the parish population's needs.

<sup>42</sup> CAMERON, K. S., & QUINN, R. (2011). *Diagnosing and changing organization culture: based on the competing values framework* (3rd ed). San Francisco: Jossey-Bass.

<sup>43</sup> RODRIGUES, A., & CAETANO, A. (2013). A Competing Values Framework Approach on Growth and Performance in Micro Firms. *Entrepreneurship Summer University at ISCTE-IUL*. Lisbon.

IPSS	Total No. of Employees	Total No. of Valid Surveys	Location	Year of Foundation	Areas of Activity
I	77	36	Vila Nova de Gaia	1976	Support for people with disabilities.
J	98	10	Porto	1986	Community support services for children, young people and the family/ society in danger.
K	37	7	São Mamede de Infesta	2012	Moral and material support services to parents and relatives with experience in Neonatal and Pediatrics Intensive Care.
L	49	4	São Mamede de Infesta	1986	Service to the community in a spirit of solidarity, contributing to the overall development of children.
M	77	13	Matosinhos	1982	Various assistance to the elderly and children.
N	30	11	São Mamede de Infesta	2004	Support for children, young people and their families, promoting their social and community integration, health, education and vocational training.
O	50	32	Santo Tirso	1992	Supporting, promoting and contributing to the protection of the most deprived and disadvantaged people, families and communities, especially children and young people.
Total	809	269			

Source: Organisations website

The IPSSs' Job Satisfaction was analysed, considering the key elements of job satisfaction identified by Paul Spector<sup>44</sup>: Global satisfaction ( $\alpha = 0.92$ ), Payment ( $\alpha = 0.75$ ), Promotion ( $\alpha = 0.65$ ), Supervision ( $\alpha = 0.82$ ), Social Benefits ( $\alpha = 0.73$ ), Operating Conditions (rules to perform work, procedures, bureaucracy) ( $\alpha = 0.47$ ), Co-workers ( $\alpha = 0.60$ ), Nature of Work ( $\alpha = 0.65$ ), Contingent Rewards (recognition for work, reward for good performance) ( $\alpha = 0.77$ ), and Communication ( $\alpha = 0.65$ ). These dimensions were assessed on a scale from 1 to 6 points.

<sup>44</sup> SPECTOR, P. (2011). Job Satisfaction Survey. Retrieved from <https://paulspector.com/assessments/pauls-no-cost-assessments/job-satisfaction-survey-jss/>

We used a validated version, translated into Portuguese<sup>45</sup>, of the *Job Satisfaction Survey* by Paul Spector.

To explore the relationship between organisational culture and job satisfaction, we performed multiple regression using the hierarchical method considering the four types of culture and global satisfaction. Subsequently, to collect more detail on the influence of culture on IPSSs employees' job satisfaction, we considered the four types of culture and the seven dimensions that present at least reasonable reliability ( $\alpha \geq 0.65$ ).

## 6 FINDINGS

### 6.1 Characterisation of Organisational Culture

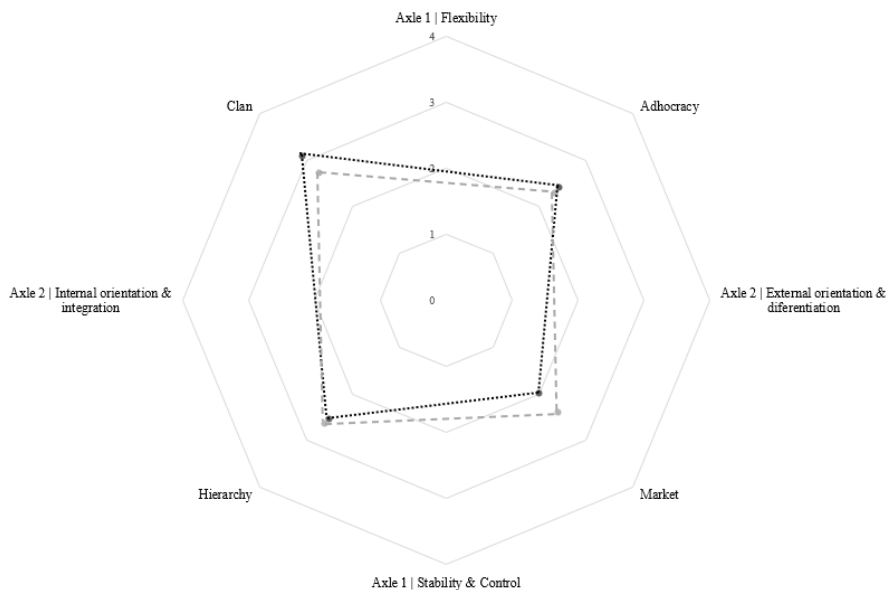
We separately analysed the cultural profile perspective of employees and managers from the 15 IPSSs (Figure 1). From the employees' perspective, these organisations have a balanced cultural profile, i.e., one type of culture does not predominate over another since all the profiles fall in the range of 1 point. However, clan culture (2.73 points) has the highest score, and adhocracy culture has the lowest score (2.31 points). Considering the authors' guidelines, although the difference is not significant, the analysis of the employees' responses indicates a tendency for organisations to value less adhocracy culture. That is a culture with innovative suggestions and an entrepreneurial attitude to overcome difficulties via proposals for new activities to benefit the users/clients/community they serve. IPSSs tend to focus on workers and their work, with a greater emphasis on a more participatory working and operating environment, more openness and trust between employees and between the manager and employees, and on structuring internal work through rules and procedures (hierarchy culture).

From the managers' perspective, and according to the CVF model authors' guidelines, there are significant differences in culture types (a difference of 1.11 points): market culture scored the lowest (1.98), differentiating itself from clan culture, which scored the highest (3.09). The results mean that, from the managers' perspective, the organisation does not have a balanced cultural profile since clan culture has a difference of more than 1 point compared to market culture. Thus, the managers emphasise the internal level of the organisation and the people who collaborate with the IPSS (clan culture) and focus less on the outside of the organisation and its market orientation (market culture).

---

<sup>45</sup> MALHEIRO, J., & VELOSO, A. (2009). A satisfação laboral e a confiança organizacional em três empresas de tecnologias da informação: um estudo exploratório. *Investigação e Intervenção Em Recursos Humanos*. <https://doi.org/10.26537/iirh.v0i1.1904>

Figure 1: Organisational Culture Profile: the average of IPSS participants



MANAGERS:	EMPLOYEES:
Adhocracy Culture - 2.42	Adhocracy Culture - 2.31
Market Culture - 1.98	Market Culture - 2.39
Hierarchy Culture - 2.52	Hierarchy Culture - 2.62
Clan Culture - 3.09	Clan Culture - 2.73

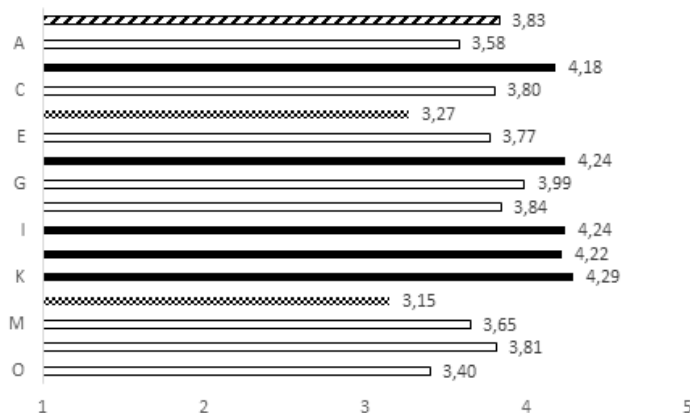
Source: Own Elaboration

## 6.2 Job Satisfaction

We separately analysed job satisfaction data in all the IPSSs (Figure 2). The average global satisfaction (3.83) shows moderate satisfaction with work in all the IPSSs.

IPSSs B, F, G, H, I, J, and K present values higher than the average of IPSS overall satisfaction (i.e., higher than 3.83) and higher than 4 points, indicating a high level of satisfaction regarding the nine dimensions of work. The remaining IPSSs range between 3 and 4 average points, indicating a moderate satisfaction level. Only L and D show a lower value than the IPSS average job satisfaction.

Figure 2: Characterisation of General Satisfaction of the IPSSs (Average Global Satisfaction) and Global Satisfaction in each IPSS



#### Evaluation of the responses<sup>46</sup>:

$\leq 3 \Rightarrow$ dissatisfaction	
3-4 $\Rightarrow$ ambivalence	
$\geq 4 \Rightarrow$ satisfaction	

Source: Own Elaboration

By analysing job satisfaction according to the nine dimensions (Figure 3), the employees of all 15 IPSS show high satisfaction both with the nature of the work they perform within their organisations (5.14 points) and with their workplace supervisor (4.64 points).

By analysing job satisfaction according to the nine dimensions (Figure 3), the employees of all 15 IPSS show high satisfaction both with the nature of the work they perform within their organisations (5.14 points) and with their workplace supervisor (4.64 points). According to the scale considered (from 1: "I strongly disagree" to 6: "I strongly agree"), most often, the majority of employees gave the maximum score (mode= 6) in most dimensions (Table 2). Therefore, we can infer that the employees are pretty satisfied with these two dimensions, i.e., they

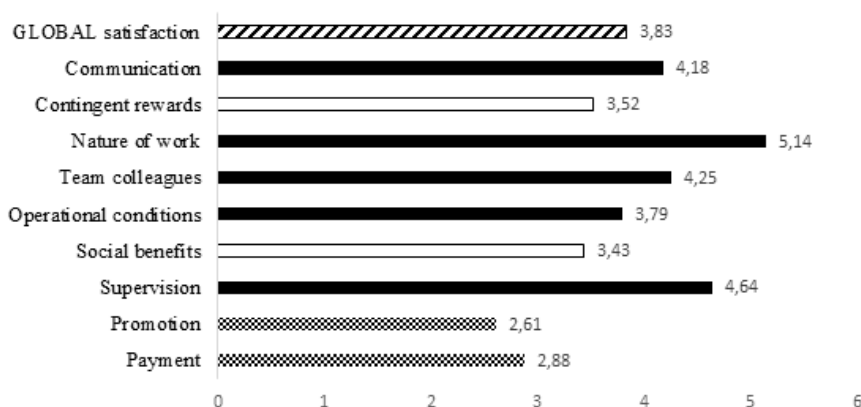
<sup>46</sup> SPECTOR, P. (2011). Job Satisfaction Survey. Retrieved from <https://paulspector.com/assessments/pauls-no-cost-assessments/job-satisfaction-survey-jss/>

both like and feel proud of their work and tasks. They agree that their supervisor is competent, fair, and interested in the feelings of their subordinates.

The “communication” and “co-workers” dimensions show an average of more than 4 points, indicating that employees of all IPSSs show satisfaction regarding the relationship with their co-workers and the communication process in place in their organisation, i.e., satisfaction with the feedback and advice given.

Findings in the 15 IPSSs indicate that IPSSs employees are not satisfied with the possibilities offered by their organisation for career progression (“promotion”) and “payment”. These two dimensions scored less than 3 points, which is below average. However, some employees rated these dimensions at 6 (the highest score), but others rated them at 1 (the lowest score).

Figure 3: Characterisation of IPSS Workplace Satisfaction:  
General satisfaction and the nine dimensions under study



#### Evaluation of the responses<sup>47</sup>:

- ≤ 3 => dissatisfaction 
- 3-4 => ambivalence 
- ≥ 4 => satisfaction 

Source: Own Elaboration

47 SPECTOR, P. (2011). Job Satisfaction Survey. Retrieved from <https://paul-spector.com/assessments/pauls-no-cost-assessments/job-satisfaction-survey-jss/>



Table 2: Mode, Minimum, and Maximum Work Satisfaction Dimensions for all IPSSs

Dimensions	Mode	Minimum	Maximum
<b>Communication</b>	4,25	1,00	6,00
<b>Contingent Rewards</b>	3,50	1,00	6,00
<b>Nature of Work</b>	6,00	2,25	6,00
<b>Colleagues</b>	5,00	1,00	6,00
<b>Operational Conditions</b>	3,50	1,00	6,00
<b>Social Benefits</b>	3,50	1,00	5,75
<b>Supervision</b>	6,00	1,00	6,00
<b>Promotion</b>	2,50	1,00	5,50
<b>Payment</b>	2,25	1,00	6,00

Source: Own Elaboration

### 6.3 Relationship between Organisational Culture and Job Satisfaction

To verify whether the organisational culture influences job satisfaction, we performed a multiple regression with the hierarchical method considering the four types of culture (clan, adhocracy, market and hierarchy), IPSS general satisfaction (Table 3), and the four types of culture and the nine dimensions of job satisfaction (Table 4).

The analysis of variance explained by models 1 and 2, which includes market and hierarchy types of culture, explains 31-34% of the overall satisfaction, so it is relevant to interpret the regression results. The results reveal a significant influence relationship between organisational culture and job satisfaction, specifically between market and hierarchy culture in IPSSs and low employee satisfaction with work (Table 3). However, compared to the hierarchy culture, the results show that market culture is significantly more related to low employee satisfaction (for every 0.58 points indicated as a perception of “Market” culture, General Satisfaction decreases by 0.40 points; for every 0.20 points indicated as a perception of “Hierarchy” culture, General Satisfaction decreases by 0.14 points). In other words, organisations oriented towards ambitious objectives and their achievement as a way of performing the work, mainly focused on meeting deadlines and exercising control to achieve organisational effectiveness, are more likely to have employees with low job satisfaction.

Table 3: Multiple Regression between the four types of culture and Global Satisfaction

Models		B	Standard Error B	$\beta$ (standardised)
1	(Constant)	4.70	0.08	
	Market Culture	-0.36	0.03	-0.56*
2	(Constant)	5.32	0.17	
	Market Culture	-0.38	0.03	-0.58*
	Hierarchy Culture	-0.23	0.05	-0.20*
Model 1: $R^2 = .31$ ; Model 2: $R^2 = .34$ ( $p < .001$ ). * $p < .001$				

Source: Own Elaboration

To further analyse the relationship between organisational culture and job satisfaction, we performed multiple regression between the seven dimensions of job satisfaction and the four types of culture (Table 3). The results show that job satisfaction variance ( $R^2$ ) is mainly due to market and hierarchy culture. The dimensions of satisfaction with a higher  $R^2$ , namely supervision ( $\beta$  standardised = -0.536), contingent rewards ( $\beta$  standardised = -0.487) and communication ( $\beta$  standardised = -.321), are negatively affected by market culture. In other words, when supervisors direct employees towards a result-oriented culture, satisfaction with their relationship is negatively affected; similarly, when rewards are dependent on achieving objectives, satisfaction is also lower.

It is important to stress the dimension of Communication since it is one of the few that is positively explained by clan culture. However, in the model that includes clan culture, 25.6% out of the 28.2% explained by the culture correspond to market culture, which negatively influences the dimension of communication. Thus, although clan culture has a positive influence on satisfaction with communication, this positivity is very small compared to the explanatory weight of market culture.

Taking into account the results of the multiple regression between the four types of culture and the seven dimensions, we found that organisations marked by a hierarchy culture or market culture are more likely to have their human resources poorly satisfied with the dimensions “payment” (hierarchy culture:  $\beta$  standardised = -.135; market culture:  $\beta$  standardised = -.280), “promotion” (hierarchy culture:  $\beta$  standardised = -.166; market culture:  $\beta$  standardised = -.378), and “contingent rewards” (hierarchy culture:  $\beta$  standardised = -.211; market culture:  $\beta$  standardised = -.487). The same happens regarding the dimension’s “supervision” ( $\beta$  standardised = -.536) and “nature of work” ( $\beta$  standardised = -.282) when organisations are characterised by a market culture.

Clan culture significantly and positively influences the “social benefits” and “communication” dimensions. The high positive ratio of “social benefits” to satisfaction ( $\beta$  standardised= 0.416) stands out. On the other hand, the “communication” dimension is perceived positively when there the clan culture prevails ( $\beta$  standardised= 0.245) and negatively perceived when associated with market culture ( $\beta$  standardised= -0.321).

Although there is a positive and significant correlation between clan culture and job satisfaction ( $r=.529$ ,  $p>.001$ ) (Table 5), when considering the multiple regression, it seems that there is no direct influence between them, so we cannot say that one determines the other (Table 3). The same happens with the adhocracy culture ( $r=.318$ ,  $p>.001$ ): although somewhat smaller, it also shows a positive correlation with job satisfaction. The correlations between market and hierarchy culture and job satisfaction are negative (Table 4), and they seem to influence low job satisfaction (Table 3).

Table 4: Multiple Regression between the four types of culture and the seven dimensions of Job Satisfaction

Dimensions	Models		B	Standard Error B	$\beta$ (standardised)
Payment	1	(Constant)	3.65	.160	
		Market Culture	-.282	.061	-.264*
	2	(Constant)	4.35	.335	
		Market Culture	-.299	.061	-.280*
		Hierarchy Culture	-.256	.108	-.135**
Model 1: R2 = .070; Model 2: R2 = .088 ( $p < .001$ ). * $p < .001$ ; ** $p > .001$					
Promotion	1	(Constant)	3.60	.142	
		Market Culture	-.349	.054	-.359*
	2	(Constant)	4.38	.294	
		Market Culture	-.368	.054	-.378*
		Hierarchy Culture	-.285	.095	-.166**
Model 1: R2 = .125; Model 2: R2 = .156 ( $p < .001$ ). * $p < .001$ ; ** $p > .001$					
Payment	1	(Constant)	6.18	.141	
		Market Culture	-.576	.054	-.536*
Model 1: R2 = .288; ( $p < .001$ ). * $p < .001$					
Social Benefits	1	(Constant)	1.72	.190	
		Clan Culture	.499	.065	.416*
Model 1: R2 = .173; ( $p < .001$ ). * $p < .001$					

Dimensions	Models		B	Standard Error B	$\beta$ (standardised)
Nature of Work	1	(Constant)	5.59	.107	
		Market Culture	-.202	.041	-.282*
	Model 1: R2 = .080; (p < .001). *p < .001				
Contingent Rewards	1	(Constant)	4.76	.145	
		Market Culture	-.486	.055	-.463*
	2	(Constant)	5.83	.297	
		Market Culture	-.512	.054	-.487*
		Hierarchy Culture	-.393	.096	-.211*
Model 1: R2 = .214; Model 2: R2 = .258 (p < .001). *p < .001					
Communication	1	(Constant)	5.39	.125	
		Market Culture	-.471	.048	-.506*
	2	(Constant)	4.23	.387	
		Market Culture	-.299	.072	-.321*
		Hierarchy Culture	.272	.086	.245**
Model 1: R2 = .256; Model 2: R2 = .282 (p < .001). *p < .001; ** p > .001					

Source: Own Elaboration

Table 5: Pearson correlation matrix

	Global Satisfaction	Clan culture	Adhocracy culture	Market culture	Hierarchy culture
Average	3,8459	2,7843	2,3122	2,3785	1,08410
Standard Deviation	0,69588	0,91327	0,55646	2,5558	0,61339
Global Satisfaction	1	,529**	,318**	-,561**	-,130*
Clan culture	,529**	1	,187**	-,753**	-,275**
Adhocracy culture	,318**	,187**	1	-,506**	-,170**
Market culture	-,561**	-,753**	-,506**	1	-0,116
Hierarchy culture	-,130*	-,275**	-,170**	-0,116	1

\*\* Significant correlation at .01 (2 extremities)

\* Significant correlation at .05 (2 extremities)

Source: Own Elaboration

## 7 DISCUSSION OF RESULTS

Regarding organisational culture, the IPSSs employees perceive a balanced cultural profile, i.e., one type of culture does not prevail over another, since all the profiles are in the range of 1 point. These are organisations whose focus of attention and importance is similar among the four types of culture<sup>48</sup>. Although the differences are not statically significant, the culture recognised as the most prevalent is clan culture (focused on employees), and the least prevalent is adhocracy culture (focused on innovation).

From the managers' perspective, the scenario is different since there are significant differences between the four types of culture. Thus, they perceive the clan culture as the most prevalent in the organisation and the market culture as the least prevalent, i.e., managers consider that there is a culture that prevails over the others, contrary to the employees' perspective. The market culture, perceived by managers as the least prevalent type of culture in organisations, aims to control employees by emphasising productivity and performance. A strong orientation also characterises this type of culture towards results and achieving ambitious goals via the definition of efficiency (the means) and productivity (the ends) criteria<sup>49</sup>.

In general, the employees of the IPSSs under study seem to be moderately satisfied with their work, namely regarding the nine dimensions considered (Payment, Promotions, Supervision, Social Benefits, Operating Conditions, Colleagues, Nature of Work, Contingent Rewards, and Communication).

Employees in the studied IPSSs are satisfied with their work and supervisors. There is a strong relationship between how much employees appreciate their working life and how satisfied they are with life in general<sup>50</sup>, so employees who feel supported have a more positive perception of many aspects of their organizations<sup>51</sup>. Additionally, supervision is seen as one of the factors that most influence

---

<sup>48</sup> CAMERON, K. S., & QUINN, R. (2011). *Diagnosing and changing organization culture: based on the competing values framework* (3rd ed). San Francisco: Jossey-Bass.

<sup>49</sup> CAMERON, K. S., & QUINN, R. (2011). *Diagnosing and changing organization culture: based on the competing values framework* (3rd ed). San Francisco: Jossey-Bass.

CHAD, P. (2014). Organizational change within charities: improved performance via introduction of market orientation and other strategic orientations. *International Review on Public and Non-profit Marketing*, 11(1), 89–113. <https://doi.org/10.1007/s12208-014-0113-4>

<sup>50</sup> ROTHAUSEN, T.J., HENDERSON, K.E. (2019). Meaning-Based Job-Related Well-being: Exploring a Meaningful Work Conceptualization of Job Satisfaction. *Journal of Business Psychology*, 34, 357–376. <https://doi.org/10.1007/s10869-018-9545-x>

<sup>51</sup> PRYSMAKOVA, P., & LALLATIN, N. (2023). Perceived organizational support in public and nonprofit organizations: Systematic review and directions for future research. *International Review of Administrative Sciences*, 89(2), 467–483. <https://doi.org/10.1177/00208523211033822>

satisfaction<sup>52</sup>. Moreover, the dimensions of “communication” and “co-workers” also show high satisfaction. Thus, the relationship and interaction with co-workers inside and outside the workplace are strongly related to job satisfaction; this dimension is one of the determining factors for employee satisfaction<sup>55</sup>.

The only dimensions presenting a low level of satisfaction are “payment” and “promotion”. This low level of satisfaction is explained by the fact that wage conditions are effectively low for the type of work and the type of users they serve. Also, according to Paul Spector’s Job Satisfaction Survey for the non-profit sector, the dimensions of “pay” and “promotion” present the lowest averages, and the dimensions of “supervision”, “co-workers”, and “nature of work” present the highest average<sup>53</sup>.

There is a different perception of culture by employees and managers. This situation can be corrected by adjusting employees’ organisational and personal values to achieve higher job satisfaction and higher performance, consequently leading to an improved willingness to remain in the organisation and not miss work<sup>54</sup>.

There is a significant relationship between organisational culture and job satisfaction, and in IPSSs — a type of social economy organisation — the influence of culture on satisfaction seems to be different from that of for-profit organisations. Our study’s findings indicate that market and hierarchy cultures are related to low job satisfaction. Organisations marked by a hierarchy culture or a market culture are more likely to have individuals with lower job satisfaction. In other words, organisations oriented toward ambitious objectives and their achievement as a way of performing the work, meeting deadlines, and exercising control to achieve organisational effectiveness are more likely to have employees with a low level of satisfaction, as already shown previously<sup>55</sup>.

Literature<sup>59 56</sup> (Gull & Azam, 2012; Silva et al., 2018) indicates a positive relationship between clan culture and job satisfaction. However, in this study, findings

<sup>52</sup> NORELHO, Ó., BORGES, E., & ABREU, M. (2019). Satisfação no Trabalho e Presentismo dos Trabalhadores de uma Instituição Particular de Solidariedade Social. *International Journal on Working Conditions*, 18–34.

<sup>53</sup> SPECTOR, P. (2011). Job Satisfaction Survey. Retrieved from <https://paulspector.com/assessments/pauls-no-cost-assessments/job-satisfaction-survey-jss/>

<sup>54</sup> NORELHO, Ó., BORGES, E., & ABREU, M. (2019). Satisfação no Trabalho e Presentismo dos Trabalhadores de uma Instituição Particular de Solidariedade Social. *International Journal on Working Conditions*, 18–34.

<sup>55</sup> SILVA, L. P., CASTRO, M. A. R., DOS-SANTOS, M. G., & NETO, P. J. de L. (2018). Comprometimento no trabalho e sua relação com a cultura organizacional mediada pela satisfação. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 20(3), 401–420. <https://doi.org/10.7819/rbgn.v20i3.3947>

<sup>56</sup> GULL, S., & AZAM, F. (2012). Impact of Organizational Culture Type on Job Satisfaction Level of Employees’ in Different Organizations of Lahore, Pakistan. *International Journal of Academic*

indicate that the market and the hierarchy cultures seem to determine the level of satisfaction, but negatively. Although there is a positive correlation between clan culture and adhocracy, the meaningful relationship is one of negativity.

This exploratory study presents a theoretical contribution to the study of SEOs and employee management in this area. The results regarding the level of satisfaction are in line with other sector samples. However, it seems that there is a different, influential, and uncovered relationship for the SEO sector that is different from what the literature advocates and worth exploring and validating further in other SEO contexts. So, from an empirical point of view, this work provides a benchmark for IPSSs to guide their practices and provide organisations with the means to collect data for reflection and continuous improvement.

## 8 CONCLUSIONS

The relationship between job satisfaction and organisational culture has been studied by some authors, seeking to analyse to what extent a particular type of culture can influence employee satisfaction<sup>57</sup>.

Our research's challenge was understanding the relationship between organisational culture and job satisfaction within the context of SEOs, particularly IPSSs. Initially, we characterised the IPSSs' organisational culture and job satisfaction. Then we explored the relationship between organisational culture and job satisfaction to show which type of culture leads to the highest/lowest level of employee satisfaction. Our findings reveal that the culture perceived by employees is balanced, i.e., no culture prevails over another<sup>58</sup>. However, managers perceive IPSSs differently. They feel organisations are characterised by a participatory environment, cohesion, teamwork, organisational involvement and commitment among employees (clan culture).

On the other hand, the market culture aims to control employees by emphasising productivity and work performance. Managers perceive it as the least preva-

---

*Research in Business and Social Sciences*, 2(12), 97–112. Retrieved from <http://www.hrmars.com/journals>

<sup>57</sup> GULL, S., & AZAM, F. (2012). Impact of Organizational Culture Type on Job Satisfaction Level of Employees' in Different Organizations of Lahore, Pakistan. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 2(12), 97–112. Retrieved from <http://www.hrmars.com/journals>

SILVA, L. P., CASTRO, M. A. R., DOS-SANTOS, M. G., & NETO, P. J. de L. (2018). Comprometimento no trabalho e sua relação com a cultura organizacional mediada pela satisfação. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 20(3), 401–420. <https://doi.org/10.7819/rbgn.v20i3.3947>

<sup>58</sup> CAMERON, K. S., & QUINN, R. (2011). *Diagnosing and changing organization culture: based on the competing values framework* (3rd ed). San Francisco: Jossey-Bass.

lent type of culture in organisations. Employees generally indicate they are neither satisfied nor dissatisfied with their work (ambivalence), although at levels close to satisfaction.

Our findings show that organisational culture and job satisfaction in IPSSs are statistically significantly related. Literature on this topic focuses on for-profit sectors and refers to the positive link between clan culture and job satisfaction<sup>59</sup>. However, despite this positive correlation, in all these 15 IPSSs, the expected meaningful relationship did not occur, which reveals that market culture and hierarchy cultures are associated with low job satisfaction in this type of SEO. These exploratory findings open a new avenue for further theoretical and empirical studies on these constructs within the context of IPSSs and other SEO organisations and for employee management in IPSSs, namely regarding their retention and productivity.

### 8.1 Limitations and Suggestions for Research

The data obtained differ from those presented in the literature regarding other types of sectors and constitute an initial reference for future studies since their exploratory character. The number of institutions involved does not allow for generalisation; thus, the research can extend to a more significant number of IPSSs to obtain a more representative sample.

In response to a limitation of the analysis, it would be interesting to mention the demographic characterisation of the department where the participant works. This information enables analysing the internal sub-cultures on the one hand<sup>60</sup> and comparing the prevailing cultures in equivalent departments in the different organisations on the other hand. In this sense, analysing other IPSSs operating in the same sector would also be interesting to obtain more precise knowledge.

We did not pursue that avenue even though we used paired organisational information from employees and their managers. Future studies could further explore the differences in the perception of organisational culture to improve employees' job satisfaction.

<sup>59</sup> GULL, S., & AZAM, F. (2012). Impact of Organizational Culture Type on Job Satisfaction Level of Employees' in Different Organizations of Lahore, Pakistan. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 2(12), 97–112. Retrieved from <http://www.hrmars.com/journals>

SILVA, L. P., CASTRO, M. A. R., DOS-SANTOS, M. G., & NETO, P. J. de L. (2018). Comprometimento no trabalho e sua relação com a cultura organizacional mediada pela satisfação. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 20(3), 401–420. <https://doi.org/10.7819/rbgn.v20i3.3947>

<sup>60</sup> CAMERON, K. S., & QUINN, R. (2011). *Diagnosing and changing organization culture: based on the competing values framework* (3rd ed). San Francisco: Jossey-Bass.



Besides the importance of attracting people to a growing sector, the results regarding job satisfaction *per se* give rise to another motivating theme to further explore: understanding what makes employees “satisfied” and going beyond the ambivalence shown by this population.

## 9 REFERENCES

- AZEVEDO CORREIA A.I. & SILVA BRAGA A.M., (2023). Motivations for and barriers to innovation in non-profit organizations: The case of nursing homes in Northern Portugal, *International Journal of Innovation Studies*, <https://doi.org/10.1016/j.ijis.2023.04.002>.
- BARRETO, L. M. T. DA S., KISHORE, A., REIS, G. G., BAPTISTA, L. L., & MEDEIROS, C. A. F. (2013). Cultura organizacional e liderança: uma relação possível? *Revista de Administração*, 48(1), 34–52. <https://doi.org/10.5700/rausp1072>
- BELIAS, D., & KOUSTELIOS, A. (2014). Organizational Culture and Job Satisfaction: A Review. *International Review of Management and Marketing*, 4(2), 132–149.
- BERNARDINO, S., & FREITAS SANTOS, J. (2019). Práticas de gestão de recursos humanos nas organizações sociais em Portugal: um estudo exploratório. *Administração Pública E Gestão Social*. <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i1.5597>
- CAMERON, K. S., & QUINN, R. (2011). *Diagnosing and changing organization culture: based on the competing values framework* (3rd ed). San Francisco: Jossey-Bass.
- CAMPOS, F. P., RÉDUA, T. S., & ALVARELI, L. V. G. (2011). A influência da cultura organizacional para o desempenho das organizações. *Janus*, 8(14), 21–31. Retrieved from <http://publicacoes.fatea.br/index.php/janus/article/viewFile/974/754>
- CARVALHO, A. (2010). Quantifying the Third Sector in Portugal: An Overview and Evolution from 1997 to 2007. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Non-profit Organizations*, 21(4), 588–610.
- CARVALHO, A.; FERREIRA, M. & SILVA, P. (2019). Partners in a caring society – a non-profit organization case study. *Economics & Sociology*, 12(2), 129–146. <https://doi.org/10.14254/2071-789x.2019/12-2/8>
- CHAD, P. (2014). Organizational change within charities: improved performance via introduction of market orientation and other strategic orientations. *International Review on Public and Non-profit Marketing*, 11(1), 89–113. <https://doi.org/10.1007/s12208-014-0113-4>
- CHATMAN, J. A., & O'REILLY, C. A. (2016). Paradigm lost: Reinvigorating the study of organizational culture. *Research in Organizational Behavior*, 36, 199–224. <https://doi.org/10.1016/j.riob.2016.11.004>
- COSTA J., RODRIGUES A. C., & FERREIRA M.R. (2020). Organizational culture in social economy organizations. *Economics and Sociology*, 13(3), 155-170. doi:10.14254/2071-789X.2020/13-3/10
- DUARTE-LORES, I., ROLO-GONZÁLEZ, G., SUÁREZ, E., & CHINEA-MONTESDEOCA, C. (2023). Meaningful work, work and life satisfaction: Spanish adaptation of Work and Meaning Inventory Scale. *Current Psychology*, 42(14), 12151–12163. <https://doi.org/10.1007/s12144-021-02569-8>
- FERREIRA, M. R., RODRIGUES, A. C., & MARQUES, C. P. (2015). Organizational culture in cooperatives: An exploratory approach. *Proceedings of the 26th International*

*Business Information Management Association Conference - Innovation Management and Sustainable Economic Competitive Advantage: From Regional Development to Global Growth, IBIMA 2015.*

- GREGORY, B. T., HARRIS, S. G., ARMENAKIS, A. A., & SHOOK, C. L. (2009). Organizational culture and effectiveness: A study of values, attitudes, and organizational outcomes. *Journal of Business Research*, 62(7), 673–679. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2008.05.021>
- GULL, S., & AZAM, F. (2012). Impact of Organizational Culture Type on Job Satisfaction Level of Employees' in Different Organizations of Lahore, Pakistan. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 2(12), 97–112. Retrieved from <http://www.hrmarsh.com/journals>
- INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2019). *Conta Satélite da Economia Social 2016.*
- JUDGE, T. A., ZHANG, S. (Carrie), & GLERUM, D. R. (2020). Job Satisfaction. In *Essentials of Job Attitudes and Other Workplace Psychological Constructs* (pp. 207–241). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429325755-11>
- KELLNER, A., TOWNSEND, K., & WILKINSON, A. (2016). 'The mission or the margin?' A high-performance work system in a non-profit organisation. *The International Journal of Human Resource Management*, 5192(June), 1–22. <https://doi.org/10.1080/09585192.2015.1129636>
- KIM, B. J., CHANG, Y., & KIM, T. H. (2023). Translating corporate social responsibility into financial performance: Exploring roles of work engagement and strategic coherence. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, (March), 1–19. <https://doi.org/10.1002/csr.2502>
- KUCHARSKA, W., & BEDFORD, D. A. D. (2019). Knowledge sharing and organizational culture dimensions: Does job satisfaction matter? *Electronic Journal of Knowledge Management*, 17(1), 1–18. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3406496>
- LAURETT, R., DO PAÇO, A. M. F., & DO ROSARIO LEITÃO DINIS, A. (2020). Entrepreneurship in non-profit organizations: a systematic review of the literature. *International Review on Public and Non-profit Marketing*, 17(2), 159–181. <https://doi.org/10.1007/s12208-019-00236-0>
- LAW No. 30/2013 of 8th May – Lei de Bases da Economia Social, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/30-2013-260892>
- MIKUŠOVÁ, M, KLABUSAYOVÁ, N., MEIER, V. (2023) Evaluation of organisational culture dimensions and their change due to the pandemic. *Evaluation and Program Planning*, 97, 102246 . <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2023.102246>
- MONZON, J.L. & CHAVES, R. (2012). The Social Economy in the European Union, European Economic and Social Committee of the European Union, Bruxelles. <http://dx.doi.org/10.2864/19534>
- NORELHO, Ó., BORGES, E., & ABREU, M. (2019). Satisfação no Trabalho e Presentismo dos Trabalhadores de uma Instituição Particular de Solidariedade Social. *International Journal on Working Conditions*, 18–34.
- ORSI, A., MARINO, E., ROSSI, L., BERTOIA, N., & SHINIASHIKI, R. (2005). Cultura Organizacional e Terceiro Setor. *Revista Gestão E Conhecimento*, 3(1), 34–55. Retrieved from <https://revistagc.com.br/ojs/index.php/rgc/article/view/4>

- PARENTE, C. (2010). Gestão de Pessoas nas OSFL. In C. Azevedo, R. C. Franco, & J. W. Meneses (Eds.), *Gestão das Organizações sem Fins Lucrativos*. Porto: Imoedições.
- PHAM THI, T. D., NGO, A. T., DUONG, N. T., & PHAM, V. K. (2021). The Influence of Organizational Culture on Employees' Satisfaction and Commitment in SMEs: A Case Study in Vietnam. *The Journal of Asian Finance, Economics and Business*, 8(5), 1031–1038. <https://doi.org/10.13106/JAFEB.2021.VOL8.NO5.1031>
- PRYSMAKOVA, P., & LALLATIN, N. (2023). Perceived organizational support in public and nonprofit organizations: Systematic review and directions for future research. *International Review of Administrative Sciences*, 89(2), 467–483. <https://doi.org/10.1177/00208523211033822>
- QUINN, R. E., & ROHRBAUGH, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29(3), 363–377.
- RODRIGUES, A., & CAETANO, A. (2013). A Competing Values Framework Approach on Growth and Performance in Micro Firms. *Entrepreneurship Summer University at ISCTE-IUL*. Lisbon.
- ROTHAUSEN, T.J., HENDERSON, K.E. (2019). Meaning-Based Job-Related Well-being: Exploring a Meaningful Work Conceptualization of Job Satisfaction. *Journal of Business Psychology*, 34, 357–376. <https://doi.org/10.1007/s10869-018-9545-x>
- SANTOS, M., LAUREANO, R. & MORO, S. (2019). Unveiling Research Trends for Organizational Reputation in the Non-profit Sector. *Voluntas*, 31(1), 56–70. <https://doi.org/10.1007/s11266-018-00055-7>
- SANTOS, J. & SUSTELO, M. (2009). Cultura organizacional e satisfação profissional: estudo desenvolvido num hospital privado. *Psico*, 40(4), 467–472. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5161389>
- SCHEIN, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- SILVA, L. P., CASTRO, M. A. R., DOS-SANTOS, M. G., & NETO, P. J. de L. (2018). Comprometimento no trabalho e sua relação com a cultura organizacional mediada pela satisfação. *Revista Brasileira de Gestao de Negocios*, 20(3), 401–420. <https://doi.org/10.7819/rbgn.v20i3.3947>
- SPECTOR, P. (2011). Job Satisfaction Survey. Retrieved from <https://paulspector.com/assessments/pauls-no-cost-assessments/job-satisfaction-survey-jss/>
- SVENDSEN, M., & JØNSSON, T. F. (2022). Organizational democracy and meaningful work: The mediating role of employees corporate social responsibility perceptions. *Frontiers in Psychology*, 13(November), 1–11. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.946656>



# II

## **XURISPRUDENZA**

II.1. COMENTARIOS XURISPRUDENZA



**CES**  
COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL  
Núm. 45 (2022-2023), páxs. 163-177  
ISSN: 1130-2682

ASSOCIAÇÃO RELIGIOSA E PRÁTICAS DE PUBLICIDADE  
EM SAÚDE. COMENTÁRIO AO ACÓRDÃO DO TRIBUNAL  
DA RELAÇÃO DE LISBOA DE 5 DE DEZEMBRO  
DE 2022 (PROC. N.º 367/21.7YUSTR.L1-PICRS)

*RELIGIOUS ASSOCIATION AND HEALTH ADVERTISING  
PRACTICES. COMMENTARY ON THE DECISION OF  
THE LISBON COURT OF APPEAL OF 5TH DECEMBER  
2022 (CASE N.º. 367/21.7YUSTR.L1-PICRS)*

ANA AMORIM\*

Recepción: 30/03/2023 - Aceptación: 16/10/2023

---

\* Doutora em Direito. Professora Auxiliar na Universidade Portucalense Infante D. Henrique, Rua Dr. António Bernardino de Almeida, n.º 541/619, 4200-072 Porto. Endereço de correio eletrónico: aamorim@upt.pt.

## RESUMO

Partindo da distinção entre liberdade religiosa e atividade económica, o texto aborda o regime jurídico das práticas de publicidade em saúde, em especial, o âmbito de aplicação do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro, mas também os princípios da licitude e do rigor científico da informação e a proibição de indução em erro dos utentes.

**PALAVRAS-CHAVE:** liberdade religiosa, práticas de publicidade em saúde, âmbito de aplicação, princípios gerais, regime sancionatório.

## ABSTRACT

Starting from the distinction between religious freedom and economic activity, the text addresses the legal framework on health advertising practices, in particular, the scope of application of Decree-Law 238/2015 of 14 October, but also the principles of lawfulness and scientific accuracy of information and the prohibition on misleading users.

**KEY WORDS:** religious freedom, health advertising practices, scope of application, general principles, penalties.



**SUMÁRIO:** 1. FACTUALIDADE RELEVANTE E QUESTÕES SUSCITADAS; 2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS; 3. PRÁTICAS DE PUBLICIDADE EM SAÚDE; 3.1. Âmbito de aplicação; 3.2. Princípios gerais; 3.2.1. Princípio da licitude; 3.2.2. Princípio do rigor científico da informação; 3.3. Modalidades típicas de engano; 3.4. Regime sancionatório; 4. CONCLUSÃO. 5. BIBLIOGRAFIA.

**SUMMARY:** 1. *RELEVANT FACTUALITY AND ISSUES RAISED*; 2. *CONSTITUTIONAL GROUNDS*; 3. *HEALTH ADVERTISING PRACTICES*; 3.1. *Scope of application*; 3.2. *General principles*; 3.2.1. *Lawfulness principle*; 3.2.2. *Scientific accuracy of information principle*; 3.3. *Typical forms of misleading*; 3.4. *Penalties*; 4. *CONCLUSION*. 5. *BIBLIOGRAPHY*.

## 1 FACTUALIDADE RELEVANTE E QUESTÕES SUSCITADAS

A Entidade Reguladora da Saúde (doravante ERS) condenou a Igreja Universal do Reino de Deus (doravante IURD) no pagamento de uma coima, por violação do regime jurídico das práticas de publicidade em saúde, nomeadamente, os princípios da licitude e do rigor científico da informação e a proibição de indução em erro dos utentes. Estava em causa a difusão, nos sítios eletrónicos e redes sociais da arguida, de mensagens relativas à cura da depressão e de outras doenças graves, através de métodos descritos como “gota do milagre”, “fogueira santa”, “tratamento com água” e “unção com o óleo consagrado”. De acordo com vários testemunhos de pessoas alegadamente curadas num curto período de tempo e sem recurso à prestação de cuidados de saúde, a participação nos sacramentos e nos cultos religiosos dos designados Centros de Ajuda permitiria alcançar a plena realização pessoal e profissional.

A arguida impugnou a decisão de condenação junto do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, tendo sido absolvida das referidas contraordenações, com fundamento na insuficiente demonstração dos factos relevantes, para efeitos dos tipos legais previstos no artigo 4.º n.º 3, no artigo 6.º e no artigo 7.º n.º 1 alínea c) do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro. Inconformada com a sentença proferida em primeira instância, a ERS recorreu para o Tribunal da Relação de Lisboa. Na medida em que a segunda instância apenas conhece matéria de direito, o acórdão de 5 de dezembro de 2022 suscita sobretudo a questão da delimitação do âmbito de aplicação daquele regime jurídico, embora analise igualmente os pressupostos das infrações invocadas na decisão de condenação. Considerando que a IURD não assume, nas mensagens difundidas, a qualidade de prestador de cuidados de saúde, o recurso foi julgado improcedente e confirmada a sentença recorrida.

## 2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

A IURD é uma associação religiosa com sede em Lisboa, constituída por escritura pública de 24 de julho de 1990. Nas suas alegações de recurso, enquadra as mensagens por si difundidas na liberdade de expressão e informação (artigo 37.º da CRP) e na liberdade de consciência, de religião e de culto (artigo 41.º da CRP), reiterando a convicção de que “através da prossecução da fé e da espiritualidade é possível alcançar um maior bem-estar generalizado” (conclusão XIX).

A liberdade religiosa começa por ter um conteúdo negativo, que visa evitar interferências do Estado e demais poderes públicos nas opções individuais dos cidadãos, conformadoras do desenvolvimento da sua personalidade. Já a dimensão coletiva, apesar de indissociável da primeira, traduz um direito institucional, que compreende designadamente a liberdade de organização das igrejas, comunidades e confissões religiosas. Assim, nos termos do artigo 20.º da Lei da Liberdade Religiosa, aprovada pela Lei n.º 16/2001, de 22 de junho, “as igrejas e as comunidades religiosas são comunidades sociais organizadas e duradouras em que os crentes podem realizar todos os fins religiosos que lhes são propostos pela respetiva confissão”. Enquanto confissão religiosa reconhecida no ordenamento jurídico português, a IURD é titular dos direitos inerentes à referida tutela constitucional.

Ora, a dimensão coletiva abrange a liberdade de expressão religiosa, consagrada no artigo 41.º n.º 5 da CRP, que garante àquelas entidades “a utilização de meios de comunicação social próprios para o prosseguimento das suas atividades”. No caso concreto, os sítios eletrónicos e redes sociais a que a IURD recorre são adequados ou aptos para o fim prosseguido, ainda que não necessariamente privativos das confissões religiosas.<sup>1</sup> Daqui resulta que cabem no direito institucional os atos de culto comunitário realizados pela arguida, mas também as mensagens difundidas no quadro das respetivas funções próprias. Neste contexto, importa referir que o respeito pela autonomia das confissões religiosas apenas é garantido quanto às matérias que integram a sua reserva absoluta, onde se inclui a prossecução da fé e da espiritualidade, em conformidade com um determinado sistema de crenças, não se estendendo a outros domínios, como o das atividades económicas, mesmo sem finalidade lucrativa.<sup>2</sup>

Para uma análise do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, é especialmente relevante a distinção entre a liberdade religiosa e o direito à iniciativa económica privada (artigo 61.º da CRP), que visa a produção e comercialização de bens ou a prestação de serviços, através de uma organização de natureza empresarial. Na medida em que configura uma liberdade de mercado, este direito determina a

<sup>1</sup> Neste sentido, A. LEITE, “A religião no direito constitucional português”, J. MIRANDA, (coord.), *Estudos sobre a Constituição*, volume II, Petrony, Lisboa, 1978, p. 308.

<sup>2</sup> J. MACHADO, *Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva*, Coimbra Editora, Coimbra, 1996, pp. 248-251.

necessidade de o Estado assegurar as condições institucionais para o seu exercício efetivo, justificando-se assim a regulação pública da economia. No sector da prestação de cuidados de saúde, a ERS foi criada, como autoridade administrativa independente, pelo DL n.º 309/2003, de 10 de dezembro.<sup>3</sup> E, nos termos do artigo 4.º n.º 1 dos respetivos Estatutos, aprovados pelo DL n.º 126/2014, de 22 de agosto, os seus poderes de regulação incidem sobre as “atividades económicas na área da saúde”.

Ainda no quadro da regulação da atividade económica, surgem as normas que disciplinam a comunicação comercial, nomeadamente, o Código da Publicidade e regime jurídico das práticas comerciais desleais, aprovado pelo DL n.º 57/2008, de 26 de março. Tributário destes diplomas, o regime jurídico das práticas de publicidade em saúde, introduzido pelo DL n.º 238/2015, de 14 de outubro, e a própria atuação sancionatória da ERS no caso concreto, assentam na necessidade de proteção dos consumidores (artigo 60.º da CRP) e, paralelamente, no direito à proteção da saúde (artigo 64.º da CRP).

O direito à proteção da saúde não integra apenas um direito social a prestações positivas do Estado, tendo também uma dimensão negativa, que corresponde à proibição de condutas de terceiros lesivas da saúde.<sup>4</sup> As pretensões abrangidas por esta dimensão negativa têm uma estrutura análoga à dos direitos, liberdades e garantias, podendo verificar-se situações de conflito. Assim, o comportamento da IURD e, genericamente, as afirmações de conteúdo religioso, apenas poderiam ser censuradas se ficasse demonstrada a perigosidade dos métodos utilizados para a saúde dos crentes. Apesar de necessária, a tutela do direito à proteção da saúde nesta hipótese não seria matéria da competência da ERS, na medida em que não cabe nos seus poderes de regulação, por integrar a reserva absoluta das confissões religiosas e não o exercício de uma atividade económica.

De acordo com a Organização Mundial de Saúde, a saúde traduz “um estado de completo bem-estar físico, mental e social, que não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade”. Também o artigo 1.º n.º 1 da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, estabelece que “o direito à proteção da saúde é o direito de todas as pessoas gozarem do melhor estado de saúde físico, mental e social, pressupondo a criação e o desenvolvimento de condições económicas, sociais, culturais e ambientais que garantam níveis suficientes e saudáveis de vida, de trabalho e de lazer”. Neste sentido amplo, a saúde não é alcançada apenas através da prestação de cuidados de saúde, podendo resultar

<sup>3</sup> J. SIMÕES e L. V. LIMA, “A entidade reguladora da saúde”, J. LOUREIRO, A. D. PEREIRA e C. BARBOSA (coord.), *Direito da Saúde – Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Guilherme de Oliveira*, volume I, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 296.

<sup>4</sup> G. CANOTILHO e V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, volume I, 4.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 825.

ainda, como reconheceu o tribunal recorrido, da procura de “uma resposta espiritual e não científica”, que não deve ser coartada face ao respeito pela liberdade de escolha dos cidadãos.

Não obstante tratar-se de domínios distintos, a liberdade religiosa e a proteção da saúde têm, no ordenamento jurídico português, algumas zonas de confluência, como se verifica a propósito do direito à assistência religiosa no caso de internamento hospitalar, consagrado no artigo 13.º da Lei n.º 16/2001, de 22 de junho.<sup>5</sup> Ao contrário das restantes manifestações da liberdade religiosa, sobretudo na sua dimensão individual, a assistência religiosa constitui um direito de conteúdo positivo.

### 3 PRÁTICAS DE PUBLICIDADE EM SAÚDE

O regime jurídico das práticas de publicidade em saúde densifica o disposto no Código da Publicidade e no regime jurídico das práticas comerciais desleais, aprovado pelo DL n.º 57/2008, de 26 de março. Seguindo de perto a técnica legislativa adotada nestes diplomas, o DL n.º 238/2015, de 14 de outubro começa por delimitar o respetivo âmbito de aplicação, através da definição dos conceitos relevantes (artigos 1.º e 2.º). Adota depois uma abordagem valorativa com vários níveis de concretização: enuncia os princípios gerais que regem as práticas de publicidade em saúde (artigos 3.º a 6.º) e proíbe especialmente a suscetibilidade de indução em erro dos utentes, que exemplifica através de um conjunto de modalidades típicas de engano relativo ao conteúdo das mensagens (artigo 7.º n.º 1), bem como os métodos agressivos de promoção de cuidados de saúde e a indução artificial da procura (artigo 7.º n.º 2 e 3). Estabelece, igualmente, um regime sancionatório próprio, prevendo a competência da ERS para a aplicação das coimas e sanções acessórias (artigo 8.º).<sup>6</sup>

#### 3.1. Âmbito de aplicação

De acordo com o artigo 1.º n.º 1 do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro, o diploma regula “as práticas de publicidade em saúde desenvolvidas por quaisquer intervenientes, de natureza pública ou privada, sobre as intervenções dirigidas à proteção ou manutenção da saúde ou à prevenção e tratamento de doenças, incluindo oferta de diagnósticos e quaisquer tratamentos ou terapias, independentemente da forma ou meios que se proponham utilizar”. Neste sentido, incide sobre

<sup>5</sup> Sobre o exercício deste direito, M. J. ESTORNINHO e T. MACIEIRINHA, *Direito da Saúde*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2014, pp. 248-251.

<sup>6</sup> A. AMORIM, “O regime jurídico das práticas de publicidade em saúde: (des)proteção dos utentes”, *Revista de Direito Intelectual*, n.º 2-2016, p. 274.

a relação jurídica publicitária, que é anterior e independente da efetiva prestação de cuidados de saúde, qualificada maioritariamente como contrato de consumo.<sup>7</sup>

O âmbito de aplicação do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro assenta, por isso, em primeiro lugar, na verificação de uma prática de publicidade em saúde e, depois, na qualificação dos sujeitos como intervenientes. Ora, o conceito de prática de publicidade em saúde consagrado no artigo 2.º alínea b) integra um elemento objetivo, que abrange “qualquer comunicação comercial” e um elemento teleológico dominante, que traduz a finalidade de promover atos e serviços dirigidos à proteção ou manutenção da saúde ou à prevenção e tratamento de doenças. Nas suas alegações de recurso, a ERS faz coincidir este conceito com as mensagens “objetivamente alusivas à proteção ou manutenção da saúde ou à prevenção e tratamento de doença” (conclusão L). Ou seja, restringe o conceito de prática de publicidade em saúde ao elemento teleológico, omitindo o recurso ao elemento objetivo, solução que seria suscetível de abranger também qualquer comunicação de natureza não comercial.

A natureza comercial da comunicação prevista no DL n.º 238/2015, de 14 de outubro reproduz o elemento subjetivo do conceito de publicidade enunciado no artigo 3.º do Código da Publicidade, que assenta no exercício de uma “atividade comercial, industrial, artesanal ou liberal”, bem como a noção de profissional resultante do artigo 3.º alínea b) do DL n.º 57/2008, de 26 de março. Assim, o regime jurídico das práticas de publicidade em saúde não pode ser aplicado a mensagens que visem a promoção da saúde, independentemente da sua natureza e do contexto em que são difundidas. No caso concreto, não pode ser aplicado a mensagens difundidas no quadro da reserva absoluta das confissões religiosas. Do mesmo modo, não lhes seria aplicável o Código da Publicidade, nem o DL n.º 57/2008, de 26 de março.

Ainda que a atuação da IURD tenha alegadamente como finalidade a cura da depressão e de outras doenças graves, os métodos utilizados não podem confundir-se com a prestação de cuidados de saúde, para efeitos da aplicação da regulamentação própria do sector. Importa salientar que a separação entre a atividade religiosa e a comunicação de natureza comercial resulta igualmente, ao nível legislativo, da proibição da publicidade que tenha como “objeto ideias de conteúdo sindical, político ou religioso”, consagrada no artigo 7.º n.º 2 alínea h) do Código da Publicidade, nos termos da alteração introduzida pelo DL n.º 6/95, de 17 de janeiro.

No processo contraordenacional, as partes discutiram essencialmente a verificação dos elementos dos tipos legais consagrados no artigo 4.º n.º 3 (princípio da licitude), no artigo 6.º (princípio do rigor científico da informação) e no artigo 7.º

---

<sup>7</sup> C. F. ALMEIDA, “Os contratos civis de prestação de serviço médico”, *Direito da Saúde e Bioética*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1996, p. 89.

n.º 1 alínea c) (modalidades típicas de engano), todos do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro. Apesar de ter reconhecido que a questão central se prendia diretamente com o enquadramento da atuação da arguida no âmbito de aplicação daquele regime jurídico, o Tribunal da Relação de Lisboa não abordou de forma inequívoca a distinção entre o conceito de prática de publicidade em saúde e as infrações invocadas na decisão de condenação da ERS, sobretudo a violação do princípio da licitude. A propósito desta violação, concluiu que o princípio da licitude – e não o conceito de prática de publicidade em saúde – constitui pressuposto do enquadramento daquela atuação nas modalidades típicas de engano.

Na medida em que assume carácter prévio relativamente à verificação dos elementos dos tipos legais, a delimitação do âmbito de aplicação do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro pode ser suficiente para afastar o recurso às coimas e sanções acessórias nele previstas. Na verdade, não estando em causa uma comunicação de natureza comercial, fica inviabilizado o recurso ao regime jurídico das práticas de publicidade em saúde. Já a qualificação dos sujeitos, de que depende ainda o âmbito de aplicação do diploma, não chega a relevar no acórdão analisado, uma vez que o próprio conceito de interveniente previsto no artigo 2.º alínea a) assenta também na existência de uma prática de publicidade em saúde.

### 3.2 Princípios gerais

Nos termos do artigo 3.º do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro, as práticas de publicidade em saúde regem-se pelos princípios gerais da transparência, fidedignidade e licitude, objetividade e rigor científico da informação. Estes princípios gerais são diretamente aplicáveis aos casos concretos, como demonstra o artigo 8.º n.º 1 alínea a) para efeitos do regime sancionatório.

#### 3.2.1 *Princípio da licitude*

De acordo com o artigo 4.º n.º 3 do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro, a prática de publicidade em saúde é ilícita sempre que o interveniente “assumir a qualidade de prestador de cuidados de saúde, sem efetivamente o ser, ou, sendo prestador de cuidados de saúde, não cumpra os requisitos de atividade e funcionamento, designadamente não se encontre devidamente registado na Entidade Reguladora da Saúde e não seja detentor da respetiva licença de funcionamento, quando aplicável”.

A decisão de condenação da ERS assentou na primeira hipótese de violação do princípio da licitude enunciada naquela norma, que constitui uma modalidade típica de engano publicitário, dado que a arguida se apresentaria falsamente como prestador de cuidados de saúde. No entanto, o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão e, posteriormente, o Tribunal da Relação de Lisboa não acolheram este entendimento e, sem distinguir os diferentes tipos legais, fizeram

depender o recurso às modalidades típicas de engano também da verificação dos pressupostos enunciados no artigo 4.º n.º 3 do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro. Neste sentido, consideraram que “constitui elemento essencial da configuração subjetiva da infração, o facto de o agente, não sendo prestador de cuidados de saúde, ter necessariamente de assumir tal qualidade”. Daqui resultaria que o nível de densificação do princípio da licitude seria distinto do também aplicado princípio do rigor científico da informação, solução que contraria claramente o disposto no artigo 3.º e no artigo 8.º n.º 1 alínea a) do diploma.

Nas suas alegações de recurso, a ERS reitera a aplicabilidade direta do princípio da licitude e, conseqüentemente, a respetiva autonomia face às modalidades típicas de engano consagradas no artigo 7.º do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro. Ora, o que parece relevante, para efeitos do princípio da licitude é, como ficou dito, a prévia qualificação da atuação da IURD como prática de publicidade em saúde, que permite delimitar o âmbito de aplicação daquele regime jurídico. Ou seja, o facto de a arguida não ter a qualidade de prestador de cuidados de saúde apenas constituiria uma violação do princípio da licitude – como pretende a ERS – se se pudesse ter previamente concluído que estava em causa uma comunicação de natureza comercial, nos termos do artigo 2.º alínea b) do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro.

No entanto, no caso concreto, o tribunal recorrido não considerou provado o facto de a IURD, na difusão de mensagens relativas à cura da depressão e de outras doenças graves, assumir a qualidade de prestador de cuidados de saúde (facto Y). Afirmou ainda que a qualidade de prestador de cuidados de saúde não é percebida pelos destinatários, enquadrando expressamente aquela atuação na liberdade religiosa. Assim, na medida em que a segunda instância apenas conhece da matéria de direito, de acordo com o disposto no artigo 75.º n.º 1 do Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo DL n.º 433/82, de 27 de outubro, não tendo competência para reapreciar a matéria de facto, o Tribunal da Relação de Lisboa concluiu pela absolvição da arguida relativamente a esta contraordenação.

Em suma, o acórdão analisado confunde a violação do princípio da licitude previsto no artigo 4.º n.º 3 do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro com o âmbito de aplicação do diploma e, equivocadamente, faz depender as restantes infrações da qualidade de prestador de cuidados de saúde ou, pelo menos, da falsa assunção dessa qualidade, o que não acontecia. Tendo níveis de densificação semelhantes, todos os princípios gerais consagrados no regime jurídico das práticas de publicidade em saúde podem ser diretamente aplicados aos casos concretos.

### *3.2.2 Princípio do rigor científico da informação*

A segunda infração em causa na decisão de condenação da ERS coincide com a violação do artigo 6.º do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro, segundo o qual “na mensagem publicitada apenas devem ser utilizadas informações aceites pela



comunidade técnica ou científica, devendo evitar-se todas as referências que possam induzir os utentes a quem a mesma é dirigida em erro acerca da utilidade e da finalidade real do ato ou serviço”.

A relevância deste princípio geral no regime jurídico das práticas de publicidade em saúde justifica-se pela acentuada assimetria de informação entre os utentes e os prestadores de cuidados de saúde. Como decorre da redação da norma, o rigor científico da informação coincide com a proibição da suscetibilidade de indução em erro dos consumidores, tradicionalmente abordada no quadro no princípio da veracidade da comunicação comercial, a par da falsidade das afirmações.

Nos termos do artigo 10.º n.º 1 do Código da Publicidade, “a publicidade deve respeitar a verdade, não deformando os factos”. O legislador nacional suprimiu aqui a referência à indução em erro, prevista nos diplomas anteriores, restringindo o princípio da veracidade a uma dimensão objetiva, que preconiza a correspondência entre o conteúdo literal da mensagem e a realidade dos factos.<sup>8</sup> No entanto, a suscetibilidade de indução em erro dos consumidores viria a ser consagrada no artigo 7.º do DL n.º 57/2008, de 26 de março, relativo às ações enganosas, que reiterou a tendência para a subjetivação do princípio da veracidade. Neste regime jurídico das práticas comerciais desleais, passa a relevar especialmente a inexistência da convicção dos destinatários ou das suas fundadas expectativas, sobretudo face ao modo como a mensagem é apresentada.<sup>9</sup> A desconformidade subjetiva assume, por isso, uma perspectiva negativa, segundo a qual a comunicação comercial não deve conduzir os destinatários a uma incorreta representação global relativa à oferta.

É neste contexto que surge o engano relativo às vantagens ou aos resultados esperados da utilização do produto ou serviço, proibido pelo artigo 7.º n.º 1 alínea b) do DL n.º 57/2008, de 26 de março, cuja pertinência no sector da prestação de cuidados de saúde se manifestou depois no princípio do rigor científico da informação e também em algumas modalidades típicas de engano previstas no artigo 7.º n.º 1 do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro. Pode estar em causa, por exemplo, uma alegação sobre a utilidade do produto ou serviço na prevenção ou no tratamento de determinada doença.

Ora, apesar de se referirem à cura da depressão e de outras doenças graves, não é exigível que as mensagens difundidas pela IURD no quadro da sua atividade religiosa sejam “aceites pela comunidade técnica ou científica”, para os efeitos do artigo 6.º do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro, por não configurarem práticas de publicidade em saúde. Do mesmo modo, o princípio da veracidade da comu-

<sup>8</sup> P. M. PINTO, *Direito da Publicidade*, edição policopiada, Instituto Jurídico da Comunicação, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1999, p. 69.

<sup>9</sup> Desenvolvidamente, A. AMORIM, *Manual de Direito da Publicidade*, 2.ª edição, Petrony, Lisboa, 2023, pp. 55-57.



nicação comercial não é aplicável às afirmações das confissões religiosas quanto às matérias que integram a sua reserva absoluta. Enquanto manifestação de um determinado sistema de crenças, estas afirmações não ficam sujeitas ao ónus da prova enunciado no artigo 10.º n.º 2 do Código da Publicidade. Ou seja, atuando no domínio constitucionalmente tutelado da liberdade religiosa, a arguida não teria de provar a viabilidade dos métodos descritos como “gota do milagre”, “fogueira santa”, “tratamento com água” e “unção com o óleo consagrado” na cura da depressão e de outras doenças graves. Igualmente inaplicável é o artigo 15.º do Código da Publicidade, segundo o qual “a publicidade testemunhal deve integrar depoimentos personalizados, genuínos e comprováveis, ligados à experiência do depoente ou de quem ele represente”.

### 3.3 Modalidades típicas de engano

O artigo 7.º n.º 1 do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro consagra as práticas de publicidade em saúde especialmente proibidas. Adotando uma técnica legislativa tributária dos anteriores diplomas que regulam a comunicação comercial, esta norma estabelece uma cláusula geral de proibição da suscetibilidade de indução em erro dos utentes e um conjunto exemplificativo (“designadamente”) de modalidades típicas de engano relativo ao conteúdo das mensagens, que procura refletir as especificidades do sector da prestação de cuidados de saúde.

No caso concreto, a decisão de condenação da ERS incidiu sobre a hipótese consagrada na alínea c), que proíbe as práticas de publicidade em saúde que “se refram falsamente a demonstrações ou garantias de cura ou de resultados ou sem efeitos adversos ou secundários”. Na verdade, ficou demonstrado que nos sítios eletrónicos e redes sociais visados no processo contraordenacional, a arguida recorre a expressões como “taxa de sucesso 100% garantida” (facto F) e “fique livre da depressão em 3 minutos” (facto J).

A propósito desta modalidade típica de engano, importa salientar que a cláusula geral resultante do artigo 7.º n.º 1 do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro proíbe a suscetibilidade de indução em erro dos utentes e a hipótese consagrada na alínea c) configura um caso de falsidade das afirmações. Desta forma, ainda que a falsidade das afirmações permita fazer presumir a suscetibilidade de indução em erro, trata-se de dimensões distintas de engano relativo ao conteúdo das mensagens, como ficou demonstrado a propósito do princípio do rigor científico da informação. Daqui parece resultar que as afirmações verdadeiras podem ainda ser objeto de uma apreciação casuística, para efeitos da proibição da suscetibilidade de indução em erro dos utentes, nomeadamente, quanto à viabilidade dos métodos utilizados na prevenção ou no tratamento de determinada doença. Pelo contrário, na hipótese consagrada na alínea c), esta apreciação casuística não teria lugar, cabendo eventualmente ao prestador de cuidados de saúde demonstrar a exatidão

das afirmações, de acordo com o ónus da prova enunciado no artigo 10.º n.º 2 do Código da Publicidade.

À semelhança dos princípios gerais previstos nos artigos 3.º a 6.º do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro, o artigo 7.º n.º 1 relativo às modalidades típicas de engano não é aplicável à arguida, na medida em que não estavam em causa práticas de publicidade em saúde, mas antes mensagens de conteúdo religioso. Face à natureza não comercial da comunicação, também não lhe seria aplicável a disciplina da publicidade a produtos e serviços milagrosos, consagrada no artigo 8.º alínea u) do DL n.º 57/2008, de 26 de março, que qualifica como prática comercial enganosa em qualquer circunstância “alegar falsamente que o bem ou serviço é capaz de curar doenças, disfunções e malformações”. Independentemente da previsão autónoma, a hipótese configura uma modalidade de publicidade enganosa.<sup>10</sup>

Apesar de não caber na análise do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, o comportamento da arguida pode configurar um crime de burla, previsto no artigo 217.º do Código Penal, segundo o qual “quem, com intenção de obter para si ou para terceiro enriquecimento ilegítimo, por meio de erro ou engano sobre factos que astuciosamente provocou, determinar outrem à prática de atos que lhe causem, ou causem a outra pessoa, prejuízo patrimonial é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa”. Na medida em que se trata de um crime de dano, o bem jurídico protegido deixa de ser a saúde dos crentes e passa a ser o seu património, desde que estejam preenchidos os elementos do tipo legal.<sup>11</sup>

### 3.4 Regime sancionatório

Nos termos do artigo 8.º do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro, a infração ao disposto no regime jurídico das práticas de publicidade em saúde constitui um ilícito de mera ordenação social. Assim, a violação dos princípios gerais determina a aplicação de uma coima de “€ 250 a € 3 740,98 ou de € 1 000 a € 44 891,81, consoante o infrator seja pessoa singular ou coletiva” (alínea a) do n.º 1) e das práticas de publicidade em saúde especialmente proibidas uma coima de “€ 250 a € 3 740,98 ou de € 3 000 a € 44 891,81, consoante o infrator seja pessoa singular ou coletiva” (alínea b) do n.º 1). A fiscalização e a instrução dos processos de contraordenação cabe à ERS (n.º 4). Ao abrigo deste regime sancionatório, a IURD foi condenada ao pagamento de uma coima única de € 15 000 pela prática de três contraordenações resultantes da violação dos princípios da licitude e do rigor científico da informação e da proibição de indução em erro dos utentes.

<sup>10</sup> M. M. CARVALHO, “O conceito de publicidade enganosa”, A. P. MONTEIRO (coord.), *Nos 20 anos do Código das Sociedades Comerciais*, volume III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 699.

<sup>11</sup> Por todos, A. M. A. COSTA, “Comentário do artigo 217.º do Código Penal”, J. F. DIAS, (coord.), *Comentário Conimbricense do Código Penal*, tomo II, Almedina, Coimbra, 1999, p. 276.

Ao adotar vários níveis de concretização, o regime jurídico das práticas de publicidade em saúde suscita dificuldades de aplicação, sobretudo quando estão em causa modalidades típicas de engano que resultam simultaneamente da violação de um princípio geral. No processo contraordenacional, os elementos enunciados no artigo 6.º relativo ao rigor científico da informação parecem integrar-se também na proibição da suscetibilidade de indução em erro decorrente do artigo 7.º n.º 1 alínea c), quanto à alegada cura da depressão e de outras doenças graves. Ora, face à estrutura normativa do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro, a autonomia substantiva das práticas de publicidade em saúde especialmente proibidas deve conduzir ao afastamento dos princípios gerais, por se verificar uma relação de especialidade.<sup>12</sup> Ou seja, se as mensagens difundidas pela arguida configurassem práticas de publicidade em saúde, apenas lhes seria aplicável a contraordenação resultante da norma especial. Aquele afastamento aplica-se também ao DL n.º 57/2008, de 26 de março, nomeadamente, quanto à proibição da suscetibilidade de indução em erro dos consumidores (artigo 7.º) e às ações consideradas enganosas em qualquer circunstância (artigo 8.º).<sup>13</sup>

No caso concreto, não só as mensagens difundidas não integram o âmbito de aplicação do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro, como não estão sujeitas à regulação da ERS, que incide sobre as “atividades económicas na área da saúde”, nos termos do artigo 4.º n.º 1 do DL n.º 126/2014, de 22 de agosto. A atividade da ERS enquadra-se assim na regulação pública da economia, justificada pelas falhas do mercado, geradoras de ineficiência no sector da prestação de cuidados de saúde. De acordo com o artigo 4.º n.º 2, aquela regulação abrange “todos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, do setor público, privado, cooperativo e social, independentemente da sua natureza jurídica, nomeadamente hospitais, clínicas, centros de saúde, consultórios, laboratórios de análises clínicas, equipamentos ou unidades de telemedicina, unidades móveis de saúde e termas”.

A atividade da ERS visa também, nos termos do artigo 5.º n.º 2 alínea b), a defesa dos direitos dos utentes, onde se incluem as garantias de acesso e de qualidade da prestação de cuidados de saúde. O conceito de utente assenta na prestação de cuidados de saúde, como resulta, entre outros diplomas, da Lei n.º 15/2014, de 21 de março, que consolida a legislação em matéria de direitos e deveres do utente dos serviços de saúde e do próprio Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, aprovado pelo DL n.º 52/2022, de 4 de agosto. Neste sentido, o regime jurídico das práticas de publicidade em saúde fez coincidir o utente com o consumidor, adotando uma noção que reproduz o disposto no artigo 3.º alínea a) do DL n.º

<sup>12</sup> Sobre o princípio da especialidade no Direito Penal, J. F. DIAS, *Direito Penal – Parte Geral*, tomo I, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 994 e G. M. SILVA, *Direito Penal Português – Introdução e Teoria da Lei Penal*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, p. 280.

<sup>13</sup> A. AMORIM, *A tutela da lealdade nas relações de mercado. A propósito do ilícito publicitário*, Almedina, Coimbra, 2017, pp. 325-329.

57/2008, de 26 de março. Ou seja, a ERS regula, por um lado, as relações entre os agentes económicos intervenientes no sistema de saúde e garante, por outro lado, os direitos dos utentes.<sup>14</sup> Não sendo detentora de um estabelecimento prestador de cuidados de saúde, não poderia a arguida ficar sujeita à regulação da ERS.

#### 4 CONCLUSÃO

Invocando o disposto no DL n.º 238/2015, de 14 de outubro em matéria de práticas de publicidade em saúde, a ERS condenou a IURD no pagamento de uma coima, por violação dos princípios da licitude e do rigor científico da informação e da proibição de indução em erro dos utentes, nas mensagens difundidas nos seus sítios eletrónicos e redes sociais, relativas à cura da depressão e de outras doenças graves. No entanto, o diploma regula o exercício de uma atividade económica, não sendo aplicável a afirmações de conteúdo religioso, apesar de visarem a promoção da saúde, entendida em sentido amplo. Ou seja, o facto de não se verificar, no caso concreto, uma comunicação de natureza comercial, para efeitos do conceito de prática de publicidade em saúde enunciado no artigo 2.º alínea b), é suficiente para afastar a aplicabilidade daquele regime jurídico. Assim se justifica igualmente que a liberdade religiosa, destinada à prossecução da fé e da espiritualidade, cujo fundamento constitucional se encontra no artigo 41.º da CRP, não possa ser coartada por uma entidade administrativa, fora dos casos previstos na lei.

Em suma, a sujeição das mensagens em causa ao regime jurídico das práticas de publicidade em saúde contraria não só o âmbito de aplicação do DL n.º 238/2015, de 14 de outubro, como também a reserva absoluta das confissões religiosas. Desta forma, julgamos ser adequada a absolvição da arguida no processo contraordenacional, independentemente da análise dos elementos dos tipos legais realizada no acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, que incidiu sobre o artigo 4.º n.º 3 (princípio da licitude), o artigo 6.º (princípio do rigor científico da informação) e o artigo 7.º n.º 1 alínea c) (modalidades típicas de engano).

#### 5 BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Carlos Ferreira, “Os contratos civis de prestação de serviço médico”, *Direito da Saúde e Bioética*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1996, pp. 75-120.

AMORIM, Ana Clara Azevedo de, “O regime jurídico das práticas de publicidade em saúde: (des)protecção dos utentes”, *Revista de Direito Intelectual*, n.º 2-2016, pp. 273-306.

— *A tutela da lealdade nas relações de mercado. A propósito do ilícito publicitário*, Almedina, Coimbra, 2017.

— *Manual de Direito da Publicidade*, 2.ª edição, Petrony, Lisboa, 2023.

---

<sup>14</sup> R. NUNES, *Regulação da Saúde*, Vida Económica, Porto, 2005, p. 218.

- CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada*, volume I, 4.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
- CARVALHO, Maria Miguel, “O conceito de publicidade enganosa”, MONTEIRO, António Pinto (coord.), *Nos 20 anos do Código das Sociedades Comerciais*, volume III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pp. 675-706.
- COSTA, António Manuel Almeida, “Comentário do artigo 217.º do Código Penal”, DIAS, Jorge de Figueiredo (coord.), *Comentário Conimbricense do Código Penal*, tomo II, Almedina, Coimbra, 1999, pp. 274-310.
- DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal – Parte Geral*, tomo I, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
- LEITE, António, “A religião no direito constitucional português”, MIRANDA, Jorge (coord.), *Estudos sobre a Constituição*, volume II, Petrony, Lisboa, 1978, pp. 265-320.
- ESTORNINHO, Maria João; MACIEIRINHA, Tiago, *Direito da Saúde*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2014.
- MACHADO, Jónatas, *Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva*, Coimbra Editora, Coimbra, 1996.
- NUNES, Rui, *Regulação da Saúde*, Vida Económica, Porto, 2005.
- PINTO, Paulo Mota, *Direito da Publicidade*, edição policopiada, Instituto Jurídico da Comunicação, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1999.
- SILVA, Germano Marques da, *Direito Penal Português – Introdução e Teoria da Lei Penal*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020.
- SIMÕES, Jorge; LIMA, Luís Vale, “A entidade reguladora da saúde”, LOUREIRO, João; PEREIRA, André Dias; BARBOSA, Carla (coord.), *Direito da Saúde – Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Guilherme de Oliveira*, volume I, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 285-326.



**CES**  
COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOCIAL  
Núm. 45 (2022-2023), páxs. 179-196  
ISSN: 1130-2682

AS ISENÇÕES DE IVA E AS ENTIDADES DA  
ECONOMIA SOCIAL: COMENTÁRIO AO ACÓRDÃO  
DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
9/11/2022 (PROC. NÚM. 0386/10.9BEVIS)

*VAT EXEMPTIONS AND THE SOCIAL ECONOMY ENTITIES:  
COMMENTARY ON THE DECISION OF THE  
PORTUGUESE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT  
OF 9/11/2022 (CASE N.º. 0386/10.9BEVIS)*

ANA PAULA ROCHA\*

Recepción: 11/09/2023 - Aceptación: 15/10/2023

---

\* Doutora em Direito. Professora Adjunta Convidada do Instituto Politécnico do Porto – ISCAP – CEOS.PP (Rua Jaime Lopes Amorim, s/n, 4465-004 S. Mamede de Infesta, Portugal). Árbitro Tributário no CAAD – Centro Português de Arbitragem Administrativa. Correio eletrónico: anarocha@iscap.ipp.pt.

## RESUMO

No presente estudo, comentaremos a posição adotada pelo Supremo Tribunal Administrativo no Acórdão proferido a 9 de novembro de 2022 no âmbito do Processo núm. 0386/10.9BEVIS a respeito da suscetibilidade de aplicação de determinadas isenções internas de IVA a uma entidade da economia social. No nosso trabalho, procuraremos evidenciar a importância da posição adotada pelo Supremo Tribunal Administrativo ao nível da consideração estanque e autónoma das entidades da economia social no seio de um grupo empresarial e da interpretação estrita das isenções de IVA (incluindo o conceito de organismo sem finalidade lucrativa), acrescentando algumas reflexões sobre a necessidade de prevenção de situações de planeamento fiscal abusivo envolvendo as entidades deste setor.

**PALAVRAS-CHAVE:** economia social; operações internas; isenções de IVA; benefícios fiscais.

## ABSTRACT

In this study, we will comment on the position adopted by the Portuguese Supreme Administrative Court in its judgement of November 9<sup>th</sup>, 2022 (Case no. 0386/10.9BEVIS) regarding the application of certain internal VAT exemptions to a social economy entity. In our work, we will try to highlight the importance of the position adopted by the Supreme Administrative Court in what concerns to the watertight and autonomous consideration of social economy entities within a business group and to the strict interpretation of VAT exemptions (including the non-profit organization' concept), also adding some thoughts in what concerns to the prevention of abusive tax planning situations involving the social economy.

**KEY WORDS:** social economy; internal operations; VAT exemptions; tax benefits.



**SUMÁRIO:** 1. APRESENTAÇÃO DO LITÍGIO. 2. A APLICAÇÃO DAS ISENÇÕES DE IVA AO SETOR DA ECONOMIA SOCIAL. 2.1. Notas introdutórias sobre o enquadramento das entidades da economia social em sede de IVA, em geral. 2.2. O princípio da neutralidade do IVA e o carácter excecional das isenções de imposto. 2.3. A aplicação das isenções de IVA às entidades da economia social, em especial. 3. DA CONCRETA ISENÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO SUJEITO PASSIVO NO CASO EM ANÁLISE. 4. CONCLUSÃO. 5. BIBLIOGRAFIA

**SUMMARY:** 1. PRESENTATION OF THE DISPUTE. 2. THE APPLICATION OF VAT EXEMPTIONS TO THE SOCIAL ECONOMY SECTOR. 2.1. Introductory notes on the VAT framework of the social economy entities, in general. 2.2. The principle of VAT neutrality and the exceptional nature of tax exemptions. 2.3. The application of VAT exemptions to the social economy entities, in particular. 3. THE SPECIFIC EXEMPTION OF THE SERVICES PROVIDED BY THE TAXPAYER IN THE CASE UNDER ANALYSIS. 4. CONCLUSION. 5. BIBLIOGRAPHY

## I APRESENTAÇÃO DO LITÍGIO

No aresto que agora se comenta, está em causa o enquadramento fiscal em sede de Imposto sobre o Valor Acrescentado (“IVA”) de uma Fundação constituída a 9 de janeiro de 1981, com a qualidade de Instituição Particular de Solidariedade Social (“IPSS”) e com Estatuto de Utilidade Pública – doravante designada por “Fundação” ou “Fundação IPSS” –, que tem como principal objetivo “promover a solidariedade social, numa perspetiva cristã, dando prioridade à freguesia de ..., o ensino, e a cultura Portuguesa” e que se dedica primordialmente às atividades de “Promoção da Assistência Infantil; Promoção da Assistência à Terceira Idade; Promoção da Assistência médica e medicamentosa; Promoção do ensino; Promoção da cultura e da língua portuguesa; Promoção de outras formas de Assistência”. Relativamente ao exercício de tais atividades, a Fundação IPSS beneficia da isenção de IVA prevista no núm. 8 do art. 9.º do Código do IVA (doravante, “CIVA”)<sup>1</sup>.

A 6 de outubro de 1999, a Fundação IPSS constituiu e passou a deter integralmente uma “Escola Profissional”, sociedade unipessoal por quotas “de natureza privada, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e pedagógica”, cujos cursos ministrados nas áreas de informática, desenho técnico e topografia são “financiados pelo PRODEP e Ministério da Educação”. Posteriormente,

<sup>1</sup> Nos termos do qual são isentas de IVA as “prestações de serviços efectuadas por organismos sem finalidade lucrativa que explorem estabelecimentos ou instalações destinados à prática de actividades artísticas, desportivas, recreativas e de educação física a pessoas que pratiquem essas actividades”.

a 7 de novembro de 2002, a Fundação IPSS e a Escola Profissional celebraram um protocolo de cooperação, nos termos do qual a Fundação se comprometeu, a título oneroso, a fornecer refeições à Escola Profissional e a explorar os bares dos polos de Viseu e Castro Daire desta Escola, providenciando pela respetiva manutenção e higienização.

A Fundação IPSS veio a ser objeto de uma ação de inspeção de âmbito geral relativa ao exercício fiscal de 2008, no âmbito da qual foram propostas correções em sede de IVA. As liquidações adicionais de imposto subsequentes foram impugnadas pela Fundação IPSS no Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu, que veio a julgar a impugnação judicial totalmente procedente por fundamentalmente considerar que os serviços em análise visaram aproveitar “a Experiência, recursos humanos qualificados em termos de confeção e organização de dietas alimentares equilibradas” da Fundação. No entendimento do Tribunal, ao constituir e deter integralmente o capital social de “algumas sociedades comerciais no cumprimento do seu objeto social”, a “situação substancial” da Fundação não se afigura diversa da que existiria se tivesse optado, alternativamente, por criar um centro de custos para cada uma das atividades desenvolvidas por aquelas sociedades, razão pela qual concluiu, conforme relatado pelo Tribunal de Recurso (o Supremo Tribunal Administrativo – doravante, “STA”), que a Fundação IPSS deveria beneficiar “da isenção de que, supostamente, beneficia a Escola Profissional (...), a saber, o artigo 9.º, n.º 10 do Código do IVA”<sup>2</sup>.

Inconformada com o assim decidido, a Fazenda Pública interpôs recurso daquela decisão judicial junto do STA, o qual veio a decidir pelo provimento do recurso interposto pela Fazenda Pública, pela revogação da sentença recorrida e pela legalidade das liquidações impugnadas, sustentando o seu raciocínio em três eixos principais de fundamentação, a saber:

- a) Desde logo, refere o STA que não se podem confundir as diversas normas de isenção de IVA, uma vez que as mesmas configuram “normas de isenção distintas, que abrangem prestações de serviços completamente distintas e que respeitam a sujeitos passivos claramente diversos”;
- b) No que à norma de isenção prevista no **núm. 10 do art. 9.º do CIVA** se refere, entende o STA que a Fundação IPSS não se pode dela valer, ainda que tal isenção seja aplicada a uma sociedade por si detida integralmente. Isto porque, para “efeitos de IVA, a personalidade tributária de uma e outra entidade não são (nem podem ser, sem mais) confundíveis: tratam-se de agentes

---

<sup>2</sup> Nos termos do qual são isentas as “prestações de serviços que tenham por objecto a formação profissional, bem como as transmissões de bens e prestações de serviços conexas, como sejam o fornecimento de alojamento, alimentação e material didáctico, efectuadas por organismos de direito público ou por entidades reconhecidas como tendo competência nos domínios da formação e reabilitação profissionais pelos ministérios competentes”.

económicos autónomos, que configuram sujeitos passivos com estruturas contabilísticas e fiscais próprias, sendo destinatários e prestadores de operações económicas distintas”. Para o STA, não se pode “desconsiderar sem mais a personalidade jurídica de um sujeito passivo – neste caso, da [Fundação IPSS] – para atender à actividade da Escola Profissional e daí retirar considerações grupais; e, muito menos, fazê-lo sem o exigível suporte legal fundamentador”, tanto mais que os destinatários dos serviços abrangidos pelo acordo de cooperação “não são utentes diretos da actividade estatutária desenvolvida pela [Fundação]; são utentes da Escola Profissional”;

- c) Para o STA, seria apenas e somente à luz da norma do **núm. 8 do art. 9.º do CIVA** (isenção de que a Fundação IPSS já beneficia quanto a algumas atividades), que se deveria avaliar da isenção em IVA das prestações de serviços de bar, refeitório e limpezas que aquela efetuou à Escola Profissional. Sucede que a aplicação de tal isenção “impunha, além do mais, a demonstração da verificação das exigentes condições previstas no artigo 10.º do Código do IVA”, o que não só não foi feito pela Recorrida, como o STA não “vislumbra como pudesse facilmente sê-lo”, pois que “seria sempre com uma enorme dificuldade que se demonstraria que a criação de uma rede de bares e refeitórios nas várias sociedades comerciais detidas pela Recorrida não entraria em concorrência direta com outros sujeitos passivos de IVA, como exige a alínea *d*) do artigo 10.º do Código do IVA”.

## 2 A APLICAÇÃO DAS ISENÇÕES DE IVA AO SETOR DA ECONOMIA SOCIAL

De forma a refletir adequadamente sobre os resultados alcançados no Acórdão do STA em análise, começemos por dedicar a nossa atenção na compreensão, em termos gerais, dos aspetos fundamentais relativos à aplicação das isenções de IVA às entidades que compõem o setor da economia social. Neste contexto, e considerando a amplitude e abrangência das matérias sob análise (quer no que diz respeito aos diferentes tipos de isenções de IVA existentes, quer no que se refere à diversidade das entidades que compõem o setor da economia social<sup>3</sup>), orientaremos naturalmente a nossa análise tendo por base o concreto litígio objeto de comentário – razão pela qual nos focaremos nas isenções

<sup>3</sup> Como refere NAMORADO, R., *Compreender a Economia Social* in “Economia Social em Ação” (coord. NAMORADO, R.). Almedina, Coimbra, 2014, p. 11, a economia social é, metaforicamente, “como uma galáxia constituída por constelações distintas, as quais, por sua vez, se desdobram em tipos diferenciados de entidades”, no seio das quais se verificam importantes diferenças de cariz orgânico, contabilístico e jurídico.

de IVA aplicáveis nas *operações internas*<sup>4</sup>, mormente as isenções aplicáveis às IPSS e aos designados “organismos sem finalidade lucrativa” (cujo conceito definiremos mais adiante).

## 2.1 Notas introdutórias sobre o enquadramento das entidades da economia social em sede de IVA, em geral

Enquanto operadores económicos, as entidades da economia social são sujeitos passivos de IVA cujas transmissões de bens e prestações de serviços realizadas a título oneroso constituem operações sujeitas a tributação, nos termos gerais (tal como expressamente resulta do disposto no núm. 1 do art. 1.º e na al. a), do núm. 1 do art. 2.º do CIVA). Sucede que, apesar deste âmbito alargado de incidência objetiva do IVA e, conseqüentemente, do vasto número de operações que se encontram sujeitas a tributação em sede deste imposto, as entidades da economia social podem beneficiar das isenções incompletas previstas no art. 9.º do CIVA *se e na medida em que* cumpram os requisitos subjetivos e objetivos erigidos pelo legislador em função da natureza jurídica da entidade e da operação económica em causa, respetivamente.

A este respeito, comecemos por sublinhar que o conceito de *economia social* é “um conceito aberto e em construção”<sup>5</sup>, não existindo um recorte dogmático universal e concreto do âmbito e dos limites de tal conceito<sup>6</sup>. Contudo, com a aprovação e a entrada em vigor da Lei de Bases da Economia Social (Lei núm. 30/2013, de 8 de maio – doravante, “LBES”), foi dado um importante passo para a delimitação jurídica deste conceito em Portugal<sup>7</sup>, por via da adoção de uma técnica legislativa combinada que complementou “a definição de economia social constante do art. 2.º [da LBES] por uma enumeração aberta das entidades da economia social (art. 4.º) e pela enunciação dos seus princípios orientadores (art. 5.º)”<sup>8</sup>.

Como tal, quando nos debruçamos sobre o enquadramento fiscal da economia social em Portugal, importa tomar em consideração a noção que deriva da LBES.

<sup>4</sup> Não obstante, não deixamos de sublinhar que, sendo realizada uma exportação ou uma transmissão intracomunitária de bens por estas entidades, poderão ser aplicadas as isenções que decorrem da aplicação do princípio do destino nos termos gerais, contanto que sejam respeitados todos os requisitos legais para o efeito. Sobre a aplicação de tais isenções ao setor da economia social *v. LAIRES, R., O IVA nas actividades culturais, educativas, recreativas, desportivas e de assistência médica ou social – Cadernos IDEFF N.º 14*, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 123 a 126.

<sup>5</sup> APARÍCIO MEIRA, D., “A Lei de Bases da Economia Social Portuguesa: do projeto ao texto final”, CIRIEC, n.º 24, 2013, p. 8.

<sup>6</sup> TAVARES DA SILVA, S. & DIAS SOARES, C., *Regime Fiscal das Entidades da Economia Social e Civil*. Vida Económica, Porto, 2015, pp. 31, 32 e 35.

<sup>7</sup> NAMORADO, R., *Compreender...*, op. cit., p. 7.

<sup>8</sup> APARÍCIO MEIRA, D., “A Lei de Bases...”, op. cit., p. 8.

Nos termos desta noção, *economia social* é a expressão que designa o conjunto das atividades económico-sociais que tenham por finalidade prosseguir o interesse geral da sociedade<sup>9</sup>, verificando-se ainda cumulativamente que:

- Aquelas atividades são livremente levadas a cabo pelo conjunto heterogéneo de entidades enumeradas no art. 4.º da LBES, designadamente as cooperativas, as associações mutualistas, as misericórdias, as fundações, as IPSS e as associações com fins altruísticos que atuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local;
- Tais entidades respeitam os princípios orientadores previstos no art. 5.º da LBES, de entre os quais se destaca o primado das pessoas e dos objetivos sociais; a conciliação entre o interesse geral e o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários; o respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e da não discriminação, da coesão social, da justiça e da equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade e a afetação dos excedentes à prossecução de finalidades de interesse geral (sem prejuízo do respeito pela especificidade da distribuição dos excedentes, própria da natureza e do substrato de cada entidade da economia social, constitucionalmente consagrada); e que
- Tais entidades constam da base de dados permanente e atualizada do setor português da economia social, disponível em <https://basededados-social.pt/>.

Ora, face ao papel fundamental desempenhado pelas entidades da economia social em diversos domínios de intervenção social e económica<sup>10</sup>, o legislador português veio expressamente reconhecer que o estímulo e o desenvolvimento deste setor de atividade devem ser tomados como valores de interesse geral – o que, a nosso ver, se coaduna com a expressa previsão constitucional de muitos dos referidos vetores de ação como direitos económicos, sociais e culturais de cariz fundamental no Título III, da Parte I, da CRP. Nesta medida, encontra-se legalmente prevista a necessidade de fomento da economia social por parte dos poderes públicos, designadamente por via da consagração “de um estatuto fiscal mais favorável”, “definido por lei em função d[o] substrato e natureza” das entidades que integram tal setor (cfr. os arts. 10.º e 11.º da LBES), o que claramente se situa no contexto de adoção de políticas que visam a “prossecução de objectivos

---

<sup>9</sup> O que, nos termos da lei, pode ser levado a cabo de forma direta ou indireta, neste último caso através da prossecução dos interesses dos membros, utilizadores e beneficiários das entidades que integram o setor da economia social (quando tais interesses sejam socialmente relevantes).

<sup>10</sup> CAMPOS DE AMORIM, J., “Regime fiscal aplicável às Entidades sem Fins Lucrativos em Portugal e em Espanha”, *Journal of Business and Legal Sciences / Revista De Ciências Empresariais e Jurídicas*, n.º 20, 2011, p. 181.

económicos e sociais por via fiscal”<sup>11</sup>, comumente designadas de políticas ou medidas fiscais de natureza extrafiscal<sup>12</sup>.

Sendo certo que as isenções de IVA nas operações internas concedidas ao setor economia social se enquadram claramente neste espírito (ficando, como tal, sujeitas aos limites impostos pela dogmática dos benefícios fiscais), não podemos também esquecer que, no caso do IVA, o âmbito de intervenção estadual tem de ser necessariamente conformado pelas balizas e orientações que derivam do plano comunitário, conforme passaremos a desenvolver no ponto seguinte.

## 2.2 O princípio da neutralidade do IVA e o carácter excecional das isenções de imposto

Nos seus traços gerais, o IVA caracteriza-se por ser um imposto geral sobre o consumo que tributa “tendencialmente todas as operações decorrentes do exercício de uma atividade económica” realizadas a título oneroso<sup>13</sup>. Sendo harmonizado a nível comunitário, o IVA configura-se como um imposto plurifásico baseado no método subtrativo indireto, que “mais não é do que a técnica da liquidação e dedução do imposto em cada uma das fases do circuito económico”<sup>14</sup>. Assim acontece na medida em que um dos princípios fundamentais do IVA é a neutralidade do imposto. E esta característica de neutralidade, ao impor “que a carga fiscal deva ser exclusiva e efectivamente suportada pelos consumidores finais”, é fundamentalmente alcançada “através do correcto funcionamento do mecanismo da liquidação e da dedução”, sendo o imposto “tanto mais neutral quanto mais abrangente for a concessão do direito à dedução”<sup>15</sup>. Como tal, e por regra, para todas as operações económicas sujeitas a imposto e dele não isentas, as entidades da economia social devem liquidar IVA sobre o respetivo valor de realização, sendo-lhes possível deduzir ou pedir o reembolso do IVA suportado a montante, contanto que sejam respeitadas as regras previstas para tais operações, designadamente no art. 20.º do CIVA.

<sup>11</sup> CASALTA NABAIS, J., *Direito Fiscal*. Almedina, Coimbra, 2021 – 11.ª edição, p. 405.

<sup>12</sup> Tal como decorre do disposto nos n.º 1 e 2 do art. 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, enquanto medidas que consagram uma derrogação das regras gerais de tributação, os benefícios fiscais (nos quais se enquadram as isenções de imposto) configuram vantagens fiscais de natureza excecional instituídas “para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”.

<sup>13</sup> MOREIRA RIBEIRO, F. & FERREIRA SANTOS, S., *A Fiscalidade e as Organizações de Economia Social*. Vida Económica, Porto, 2013, p. 65.

<sup>14</sup> CELORICO PALMA, C., *Introdução ao Imposto Sobre o Valor Acrescentado*. Almedina, Coimbra, 2015, 6.ª edição, p. 10.

<sup>15</sup> CELORICO PALMA, C., *A interpretação das normas de isenção de IVA pelo Tribunal de Justiça da União Europeia – Algumas notas* in “Temas de Direito Tributário – IRC, IVA e IRS”. Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2016, pp. 54, 56, 58 e 59.

A *contrario*, a previsão legal de isenções incompletas – como é o caso das isenções de IVA nas operações internas previstas no art. 9.º do CIVA –, constitui “um entrave significativo ao funcionamento neutro do imposto”<sup>16</sup>, uma vez que apesar de o Sujeito Passivo beneficiário não liquidar IVA nas suas operações ativas, ficará impossibilitado de deduzir ou de pedir o reembolso do imposto que tenha incidido sobre as suas operações passivas, *i.e.*, sobre os bens e serviços adquiridos ou utilizados a montante. Como tal, CELORICO PALMA, C. refere que “a aplicação de isenções incompletas sem possibilidade de renúncia viola o princípio básico da neutralidade do imposto, representando, em certos casos, um verdadeiro “presente envenenado””, uma vez que se “a isenção pode representar uma vantagem no preço, essa vantagem pode ser anulada pela repercussão do imposto suportado não dedutível”, podendo ainda originar “tributação em cascata, deixando o encargo fiscal de proporcionar-se exactamente ao valor do consumo”<sup>17</sup>.

Portanto, a previsão legal e a própria interpretação das isenções de imposto são tarefas que têm de ser realizadas com critério e cautela. O que, no caso do IVA, se revela ainda mais premente em função da característica fundamental do imposto que temos vindo a analisar: a sua neutralidade. **É precisamente por este motivo que** já a Sexta Diretiva do IVA (Diretiva núm. 77/388/CEE do Conselho, de 17 de maio de 1977) procedeu à harmonização das isenções nas operações internas e que a jurisprudência do TJUE tem insistido em alguns aspetos fundamentais<sup>18</sup>, a saber:

- A configuração das isenções previstas na atual Diretiva IVA (Diretiva núm. 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006) como isenções taxativas, não podendo os Estados-Membros conceder isenções adicionais nem alterar o conteúdo das isenções previstas na legislação comunitária,

<sup>16</sup> TAVARES DA SILVA, S. & DIAS SOARES, C., *Regime Fiscal...*, op. cit., p. 113.

<sup>17</sup> CELORICO PALMA, C., *A interpretação...*, op. cit., p. 60 e, no mesmo sentido, TAVARES DA SILVA, S. & DIAS SOARES, C., *Regime Fiscal...*, op. cit., p. 113.

Importa, contudo, salientar a existência de uma exceção para as IPSS. De acordo com os requisitos e limites concretamente previstos no Decreto-Lei n.º 84/2017, de 21 de julho e no Ofício 90.025/2017, de 14 de agosto, as IPSS podem solicitar o reembolso total ou parcial do imposto incorrido: com a construção, manutenção e conservação de imóveis utilizados total ou predominantemente na prossecução dos fins estatutários; com elementos do ativo fixo tangível sujeitos a depreciação e utilizados única e exclusivamente para fins estatutários (com exceção de veículos e respetivas reparações); e com a aquisição de bens e serviços de alimentação e bebidas no âmbito das atividades sociais desenvolvidas. O pedido de restituição deve ser submetido no portal das finanças pelas entidades beneficiárias a partir do 2.º mês seguinte ao da emissão das faturas e até ao termo do prazo de um ano contado da data dessa emissão.

<sup>18</sup> Na análise da jurisprudência do TJUE proferida neste contexto v. CELORICO PALMA, C., *A interpretação...*, op. cit., pp. 66 e seguintes.



uma vez que os conceitos empregues se reportam a conceitos autónomos de direito da União Europeia<sup>19</sup>;

- Em harmonia com a natureza objetiva das isenções de IVA nas operações internas, por se tratarem de isenções essencialmente construídas por referência às *operações* realizadas e não, ao invés, em função da natureza jurídica das entidades beneficiárias (o que, como veremos adiante, é uma regra que admite exceções), é entendimento do TJUE, de acordo com CELORICO PALMA, C.<sup>20</sup>, que o “princípio da neutralidade fiscal implica que todas as actividades económicas devam ser tratadas da mesma maneira”, o mesmo sucedendo “quanto aos operadores económicos que efectuem as mesmas operações”;
- As isenções de IVA devem ser interpretadas de forma estrita, como decorrência do seu carácter marcadamente excepcional. Contudo, tal não significa que se recorra forçosamente a uma interpretação restritiva dos preceitos contidos nas normas de isenção mas, antes, que se deve adotar preferencialmente “uma interpretação declarativa ou literal, ou seja, uma interpretação que tem em conta o sentido próprio e exacto (o estrito sentido) das palavras que o texto compreende” (“sem prejuízo de aspectos de ordem sistemática ou outros”)<sup>21</sup>.

E a respeito deste carácter marcadamente excepcional dos benefícios fiscais, importa aduzir ainda alguns comentários. Segundo entendemos, de forma que se possa almejar que a concessão de benefícios fiscais ao setor da economia social cumpra o seu principal propósito (repetindo: promover interesses gerais superiores aos da tributação que se impede) e se coadune com os fundamentais princípios da justiça e da igualdade na tributação, a tarefa de interpretação das isenções especificamente aplicáveis a este setor não pode deixar de tomar em consideração dois aspetos fundamentais, a saber:

- O propósito de que a concessão dos benefícios se dirige *efetivamente* a fomentar a realização de atividades de verdadeiro interesse público e geral por parte das entidades da economia social. Por outras palavras, a concessão da isenção não pode ser concedida automaticamente por via da verificação da qualidade jurídica da entidade beneficiária; tal concessão deverá, antes, encontrar-se associada à efetiva prossecução do objeto social definido nos estatutos da organização (pressupondo que tal objeto assume um interesse geral, público ou mutualista) e à efetiva realização de atividades com um escopo dirigido ao desenvolvimento de tal objeto, tal como impõe a natureza marcadamente objetiva das isenções de IVA; e, paralelamente

<sup>19</sup> LAIRES, R., *O IVA...*, p. 126.

<sup>20</sup> CELORICO PALMA, C., *A interpretação...*, op. cit., p. 67.

<sup>21</sup> LAIRES, R., *O IVA...*, pp. 127 e 128.



- A obviar que tais benefícios redundem numa via para a prática de planeamento fiscal abusivo, designadamente através da utilização das entidades da economia social com o exclusivo ou principal propósito de obtenção abusiva de vantagens fiscais<sup>22</sup>. Nesta medida, a atribuição de benefícios fiscais ao setor português da economia social não deve ser legislativamente consagrada ou administrativamente concedida *em bloco* (*i.e.*, em termos amplos ou gerais), pois que a heterogeneidade das entidades que integram o setor da economia social recomenda que a atribuição dos benefícios tenha em conta o “grau de intensidade da prossecução de objetivos de interesse geral”<sup>23</sup>, no contexto de uma avaliação seletiva em função do substrato e da natureza de cada entidade<sup>24</sup>.

### 2.3 A aplicação das isenções de IVA às entidades da economia social, em especial

Como vimos já, as isenções de IVA aplicáveis às operações internas são isenções com um carácter marcadamente objetivo, que se referem ao tipo de operações praticadas e não à qualidade subjetiva dos operadores económicos.

Há, contudo, um conjunto de isenções especificamente erigidas para as entidades sem finalidade lucrativa, em função do papel fundamental desempenhado por estas entidades em diversos domínios de intervenção social e económica (como vimos já). Nestes casos, apesar de o aproveitamento das isenções continuar a depender intrinsecamente do exercício da atividade por estas protegida (em função do seu carácter marcadamente objetivo<sup>25</sup>), tais isenções comportam uma componente subjetiva muito vincada, exigindo-se que sejam praticadas, designadamen-

---

<sup>22</sup> Como bem observa AGUIAR, N., “O Problema da Tributação do Rendimento das Cooperativas – reflexão a partir do direito português”, CES 28, 2016, pp. 166 e 167, a consagração dos benefícios fiscais não deve ter apenas “como pressuposto dogmático [a] realização de um interesse público com um valor jurídico-constitucional demonstrado”, sendo ainda necessário *i)* provar que tais benefícios são eficazes na prossecução desse interesse e *ii)* prevenir que os mesmos sejam utilizados “abusivamente”.

<sup>23</sup> APARÍCIO MEIRA, D., “A Lei de Bases...”, op. cit., p. 23.

<sup>24</sup> No mesmo sentido, v. AGUIAR, N., “O Problema ...”, op. cit., p. 167.

<sup>25</sup> Donde resulta, naturalmente, que as entidades da economia social não beneficiam automaticamente de isenções de imposto em sede de IVA, apenas podendo beneficiar de tais isenções na medida em que as atividades por si prosseguidas sejam especificamente protegidas por uma norma de isenção. A este respeito, e “considerando a possibilidade de haver entidades que possuam os dois tipos de atividades, ou seja, as isentas [e] as não isentas”, VASCONCELOS FERNANDES, F., *Direito Fiscal...*, op. cit., pp. 44 a 47 explica com muito interesse que estamos perante “entidades consideradas sujeitos passivos mistos, uma vez que realizam simultaneamente operações que conferem o direito à dedução e operações que não conferem o direito à dedução”, o que significa que tais entidades ficarão “sujeitas a pagar o imposto recebido a jusante ou a receber o suportado a montante, com base no saldo dos dois”.

te, por *IPSS* ou por *organismos sem finalidade lucrativa*<sup>26</sup>, de forma a garantir que a atribuição das vantagens fiscais se dirige efetivamente a proteger e a promover interesses públicos extra-fiscais relevantes, em respeito pelos princípios da justiça e da igualdade na tributação. Assim é na medida em que, se a atribuição do estatuto de *IPSS* apenas ocorre por via administrativa (sendo que tal atribuição é concedida a entidades que tenham o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de justiça e de solidariedade, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos, conforme se prevê no Decreto-Lei n.º 119/83 de 25 de Fevereiro), a qualificação de uma entidade enquanto organismo sem finalidade lucrativa depende do cumprimento cumulativo dos exigentes requisitos previstos no art. 10.º do Código do IVA<sup>27</sup> – donde resulta que as exigências apostas nos dois casos

<sup>26</sup> MOREIRA RIBEIRO, F. & FERREIRA SANTOS, S., *A Fiscalidade...*, p. 72 e TAVARES DA SILVA, S. & DIAS SOARES, C., *Regime Fiscal...*, op. cit., p. 116. A este respeito, LAIRES, R., *O IVA...*, p. 123 salienta que “o TJUE já várias vezes assinalou que, apesar da circunstância de algumas das isenções previstas visarem as actividades que prosseguem certos objectivos, “a maior parte das disposições especificam igualmente os operadores económicos que estão autorizados a fornecer as prestações isentas e que as mesmas não são definidas por referência a noções puramente materiais ou funcionais” (indicando a este propósito, e a título exemplificativo, os “acórdãos de 11 de Julho de 1985 (107/84, Comissão/Alemanha, Recueil p. 2655, n.º 13), de 15 de Junho de 1989 (348/87, SUFA, Colect. P. I-1737, n.º 12) e de 7 de Setembro de 1999 (C-216/97, Gregg, Colect. P. I-4947, n.º 13)”).

<sup>27</sup> Os requisitos previstos no art. 10.º do CIVA foram construídos a partir da densificação levada a cabo pelo legislador europeu no art. 133.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho Europeu (TAVARES DA SILVA, S. & DIAS SOARES, C., *Regime Fiscal...*, op. cit., p. 116). Assim, as entidades qualificadas como *organismo sem finalidade lucrativa* para efeitos de IVA deverão cumprir, de forma cumulativa, os seguintes requisitos:

- a) “Em caso algum distribuam lucros e os seus corpos gerentes não tenham, por si ou interposta pessoa, algum interesse direto ou indireto nos resultados da exploração” da entidade;
- b) “Disponham de escrituração que abranja todas as suas actividades e a ponham à disposição dos serviços fiscais, designadamente para comprovação do referido na alínea anterior”;
- c) “Pratiquem preços homologados pelas autoridades públicas ou, para as operações não susceptíveis de homologação, preços inferiores aos exigidos para análogas operações pelas empresas comerciais sujeitas de imposto”;
- e) “Não entrem em concorrência directa com sujeitos passivos do imposto”.

A este respeito, sublinhe-se que de acordo com o acórdão proferido pelo TJUE (Quinta Secção) a 21 de março de 2002, respeitante ao processo C-174/00 (caso Kennemer Golf & Country Club), o TJUE concluiu que a qualificação de uma entidade como organismo sem finalidade lucrativa “deve ser efectuada tendo em consideração o conjunto das suas actividades”, “incluindo as que oferece em complemento dos serviços nela referidos” [isto é, em complemento dos serviços isentos]. Para o TJUE, não se pode entender que a expressão “«sem fins lucrativos» se refere às prestações e não aos organismos”, verificando-se ainda que o conjunto das isenções previstas neste contexto diz respeito a entidades que “actuem no interesse público num sector social, cultural, religioso e desportivo ou num sector análogo. O seu objectivo consiste, assim, em conceder um tratamento mais favorável, em matéria de IVA, a determinados organismos cujas actividades são orientadas para fins distintos dos fins comerciais”.

Torna-se, pois, evidente a afirmação de MARQUES DOS SANTOS, L., Os organismos sem finalidade lucrativa e o IVA in “Cadernos IVA 2021” (Coord. Sérgio Vasques). Coimbra, Almedina, 2021,

se revelam aptas a admitir que a correspondente atribuição de vantagens fiscais se dirige efetivamente a proteger e a promover interesses públicos extra-fiscais relevantes, em respeito pelos princípios da justiça e da igualdade na tributação.

Orientando naturalmente a nossa exposição com base nos contornos fácticos do Acórdão sob anotação, verifica-se que, no caso das **IPSS**, encontrar-se-ão isentas de imposto, e sem possibilidade de renúncia, as prestações de serviços e as transmissões de bens com elas estreitamente conexas efetuadas no exercício da sua atividade habitual por creches, jardins-de-infância, centros de atividade de tempos livres, estabelecimentos para crianças e jovens desprovidos de meio familiar normal, lares residenciais, casas de trabalho, estabelecimentos para crianças e jovens deficientes, centros de reabilitação de inválidos, lares de idosos, centros de dia e centros de convívio para idosos, colónias de férias, albergues de juventude ou outros equipamentos sociais pertencentes às IPSS, ainda que os serviços sejam prestados fora das suas instalações (n.º 7 do art. 9.º do CIVA)<sup>28</sup>; por sua vez, encontrar-se-ão isentas de imposto, e novamente sem possibilidade de renúncia, as prestações de serviços efetuadas pelos **organismos sem finalidade lucrativa** que explorem estabelecimentos ou instalações destinados à prática de atividades artísticas, desportivas, recreativas e de educação física, a pessoas que pratiquem essas atividades (n.º 8 do art. 9.º do CIVA)<sup>29</sup>.

Esta última isenção encontrava-se particularmente em causa na situação decidida pelo STA no Acórdão que agora comentamos. Vejamos, então.

### 3 DA CONCRETA ISENÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO SUJEITO PASSIVO NO CASO EM ANÁLISE

Em face dos aspetos acima referidos, não podemos senão concluir que andou bem o STA na apreciação que fez, na causa *sub judice*, quanto ao enquadramento fiscal em sede de IVA das prestações de serviços de bar, refeitório e limpezas que a Fundação IPSS efetuou à Escola Profissional.

Desde logo, importa salientar que embora os n.ºs 8 a 11 do art. 9.º do CIVA prevejam isenções que se encontram essencialmente relacionadas com o ensino, a formação profissional e a prática de atividades artísticas, desportivas e recrea-

---

pp. 205 e 206, quando este Autor afirma que a “não introdução de distorções de concorrência, sendo uma condição lógica e essencial do regime das entidades não lucrativas, é de difícil comprovação”.

<sup>28</sup> Encontrando-se ainda isentas de IVA as transmissões de bens e as prestações de serviços ligadas à segurança e assistência sociais, bem como as transmissões de bens com elas conexas nos termos do n.º 6 do art. 9.º do CIVA (as quais não são suscitadas especificamente no Acórdão que agora se comenta).

<sup>29</sup> Encontrando-se ainda previstas, concretamente para os organismos sem finalidade lucrativa, as isenções estabelecidas nos n.ºs 12, 13, 14, 19, 20 e 35 do art. 9.º do CIVA (as quais não são especificamente suscitadas no Acórdão que agora se comenta).

tivas, tal não justifica que as mesmas possam ser concedidas “em bloco”, como se de uma única isenção se tratasse. Cada isenção tem o seu concreto campo de aplicação em termos objetivos, sabendo-se que em alguns casos há também requisitos subjetivos a cumprir, tudo quanto deve ser interpretado de forma estrita, como decorrência do caráter marcadamente excecional e taxativo das isenções de imposto<sup>30</sup>.

Tanto assim é que a eventual aplicação da isenção prevista no núm. 8 do art. 9.º do CIVA, particularmente em causa porque aplicável às atividades incluídas no objeto social da Fundação IPSS (como resulta do probatório), impunha necessariamente a demonstração de que esta entidade poderia ser qualificada como um organismo sem finalidade lucrativa, o que não foi provado no caso (sendo que esta prova, como se referiu já na sequência da análise do caso Kennemer Golf & Country Club decidido pelo TJUE, implicaria, em termos gerais, a análise da atividade global da Fundação IPSS<sup>31</sup>).

Não tendo sido feita tal prova, revelava-se impossível o aproveitamento da isenção de IVA em análise aos serviços prestados pela Fundação IPSS à Escola Profissional, não só em harmonia com o princípio da neutralidade do IVA mas também por força do princípio da interpretação estrita das normas de isenção deste imposto, pois importa não esquecer que os serviços em causa não eram relativos à exploração, por parte da Fundação, de instalações destinadas à prática das atividades referidas na norma legal mas, apenas, à exploração das cafetarias e restaurantes inseridos em tais instalações, as quais eram objetivamente pertencentes à Escola Profissional – o que não tem naturalmente cabimento na norma em análise.

A este respeito, sempre se diga que a circunstância de a Fundação IPSS aproveitar da isenção prevista no n.º 8 do art. 9.º do CIVA para alguns dos serviços por si prestados no contexto da sua atividade estatutária não poderia conduzir, *ipso facto*, à conclusão de que toda e qualquer atividade desenvolvida por tal entidade se considera incluída no âmbito da isenção. Na verdade, estando nós perante isenções de caráter marcadamente objetivo, a *mera* verificação da qualidade jurídica da entidade beneficiária não poderá conduzir à atribuição de isenções de IVA de forma indistinta, sendo fundamental perceber se tais entidades realizam efetivamente as atividades protegidas pela norma de isenção – o que, *in casu*, não se verificava (em concordância, aliás, com o que se encontrava previsto nos Estatutos da entidade).

<sup>30</sup> Alinhando-se assim com CELORICO PALMA, C., *A interpretação...*, op. cit., pp. 56 e 62.

<sup>31</sup> Não podendo deixar de se equacionar se, sendo o conceito de *organismo sem finalidade lucrativa* preenchido por referência à atividade global da entidade, os serviços prestados pela Fundação IPSS à Escola Profissional não deveriam ter colocado em causa, em sede da inspeção tributária levada a cabo, o próprio o aproveitamento da isenção de IVA para as atividades levadas a cabo pela Fundação IPSS nos termos dos seus Estatutos.

No que se refere à eventual aplicação do núm. 10 do art. 9.º do CIVA, estaria sempre em falta o requisito subjetivo exigido para o respetivo aproveitamento, o qual determina que as atividades protegidas pela isenção sejam efetuadas por “organismos de direito público ou por entidades reconhecidas como tendo competência nos domínios da formação e reabilitação profissionais pelos ministérios competentes”<sup>32</sup>. Conforme resulta do probatório do Acórdão em comentário, estas características são detidas pela Escola Profissional e não pela Fundação IPSS (sendo precisa e concordantemente a primeira destas entidades que promove as atividades de ensino e de formação profissional, objetivamente protegidos pela norma de isenção), sendo que a circunstância de a Escola ser integralmente detida pela Fundação não poderia intitular esta última a beneficiar, de forma “grupal”, do enquadramento fiscal daquela entidade.

Na verdade, e à semelhança de outros Estados-Membros, Portugal não adotou o regime dos Grupos de IVA previsto no artigo 11.º da Diretiva IVA, nos termos do qual, e após consulta do Comité Consultivo do IVA, *cada Estado-Membro pode considerar como um único sujeito passivo as pessoas estabelecidas no território desse mesmo Estado-Membro que, embora juridicamente independentes, se encontrem estreitamente vinculadas entre si nos planos financeiro, económico e de organização* (podendo ser adotadas *todas as medidas necessárias para evitar a possibilidade de fraude ou evasão fiscais em razão da aplicação dessa disposição*). “Tratando-se de uma mera opção”, CELORICO PALMA, C.<sup>33</sup> salienta que a decisão de não acolher entre nós este regime “foi tomada dada a fraca tradição da figura em Portugal e as dificuldades que a fixação do seu conceito jurídico envolve”, considerando que “a criação de grupos de IVA exclusivamente para a realização de actividades isentas, ao permitir um tratamento mais favorável destas actividades quando realizadas através dos grupos, introduz nos sectores em causa um elemento potenciador da ocorrência de distorções de concorrência, sendo contrária ao princípio da neutralidade” (sendo que, em caso de acolhimento desta medida, sempre teria de “se ponderar a adopção de medidas anti abuso e de se avaliarem as consequências em matéria de responsabilidade tributária e responsabilidade contraordenacional e/ou penal para o grupo IVA, as sociedades dele integrantes e os respectivos administradores ou gerentes”).

<sup>32</sup> Como refere LAIRES, R., *O IVA...*, p. 180, “esta disposição do CIVA, assim como a norma que lhe serve de matriz, que integra a alínea i) do n.º 1 do artigo 132.º da Directiva do IVA, é composta por um elemento de ordem objectiva, que consiste na promoção de cursos ou acções que visam a iniciação, a qualificação, o aperfeiçoamento, a reconversão ou a especialização profissional dos formandos. Por outro lado, a norma comporta também um elemento de índole subjectiva, consistindo este na necessidade, para que a isenção opere, de que os serviços sejam prestados por um organismo de direito público ou por uma entidade formadora reconhecida como tendo competência no domínio da formação profissional”.

<sup>33</sup> CELORICO PALMA, C.: A faculdade de criação de grupos para efeitos de IVA in “Estudos de IVA III”. Almedina, Coimbra, 2016, pp. 91, 92, 100 e 107.

Assim, não existindo um regime de IVA de Grupo em Portugal, não se afigura possível considerar que a situação substancial da Fundação IPSS, para efeitos fiscais, fosse idêntica quer na hipótese em análise nos autos (em que a Fundação é a detentora integral do capital social da Escola Profissional), quer na hipótese *teórica* de a Fundação agregar em si os objetivos e as atividades prosseguidas pelas duas entidades, optando (nas palavras do TAF de Viseu) “por criar um centro de custos para cada uma das atividades desenvolvidas por aquelas sociedades”. Com o devido respeito, discordamos diametralmente desta posição.

Não podemos esquecer que as entidades da economia social são fundamentalmente constituídas para levar a cabo atividades de interesse geral concretamente previstas nos seus estatutos, donde resulta que a atribuição de benefícios fiscais a estas entidades deve tomar em linha de conta o substrato e a natureza de cada entidade beneficiária, de forma a aferir o grau de intensidade com que esta prossegue objetivos de interesse geral, público ou mutualista por via da realização de atividades com um escopo dirigido ao desenvolvimento desses fins. Ainda que as entidades da economia social possam afetar os excedentes que decorram de eventuais atividades lucrativas exercidas a título acessório à prossecução de finalidades de interesse geral, não nos parece recomendável que a respetiva inserção no seio de um grupo económico permita *transmutar* a atividade estatutariamente prevista por cada uma das entidades que o compõem, permitindo-se dessa forma que os regimes fiscais aplicáveis a cada uma das entidades do Grupo possa ser extensível às demais.

Assim é, desde logo, porque ainda que o grupo seja fundamentalmente constituído por entidades sem um escopo lucrativo, a heterogeneidade das entidades que integram o setor da economia social recomenda que a atribuição dos benefícios fiscais tenha em conta o “grau de intensidade da prossecução de objetivos de interesse geral”<sup>34</sup>, no contexto de uma avaliação seletiva em função do substrato e da natureza de cada entidade (como tivemos já a oportunidade de referir). E assim é, também, porque tal como transparece do artigo 11.º da Diretiva IVA, a inserção de entidades da economia social no seio de grupos empresariais não pode redundar numa forma de obter vantagens ou benefícios fiscais indevidos, que de outra forma não seriam aplicáveis, nem numa via para a prática de planeamento fiscal abusivo, designadamente através da utilização das entidades da economia social com o exclusivo ou principal propósito de obtenção abusiva de vantagens fiscais (tanto para a entidade da economia social, como para as entidades comerciais que integram tal Grupo).

Como tal, não tendo sido adotado o regime de IVA de Grupo entre nós, importa continuar a atender às *nuanças* de cada entidade que integra um Grupo no que ao respetivo regime jurídico e contabilístico respeita – e não apenas no que se

<sup>34</sup> APARÍCIO MEIRA, D., “A Lei de Bases...”, op. cit., p. 23.

refere aos benefícios fiscais aplicáveis, mas também no que respeita às próprias regras atinentes à incidência e ao cálculo dos impostos. Tal é, a nossa ver, uma decorrência essencial do princípio da neutralidade e do caráter marcadamente objetivo das isenções de imposto em sede de IVA.

#### 4 CONCLUSÃO

O estímulo e o desenvolvimento da economia social são reconhecidos como valores de interesse geral em Portugal, razão pela qual se encontra legalmente prevista a necessidade de fomento deste setor de atividade por parte dos poderes públicos, designadamente por via da consagração de um estatuto fiscal mais favorável para as entidades que o integram. Contudo, a concessão de benefícios fiscais deve sempre coadunar-se com os fundamentais princípios da justiça e da igualdade tributárias, sendo que, no caso específico do IVA, importa também atender aos limites e orientações impostos no plano comunitário.

É, pois, imperativo compreender que cada isenção em sede de IVA tem o seu concreto campo de aplicação em termos objetivos, sabendo-se que em alguns casos há também requisitos subjetivos a cumprir (designadamente, ao nível da demonstração dos requisitos previstos para a qualificação de uma entidade como *organismo sem finalidade lucrativa*), tudo quanto deve ser interpretado de forma estrita, como decorrência do caráter marcadamente excecional e taxativo das isenções construídas em sede deste imposto.

Na verdade, sabendo-se que as entidades da economia social são fundamentalmente constituídas para levar a cabo atividades de interesse geral concretamente previstas nos seus estatutos e, bem assim, que as atividades económicas que estão em concorrência entre si devem, por princípio, ser tratadas da mesma maneira, a mera inserção de uma entidade da economia social no seio de um Grupo não pode permitir *transmutar* a atividade estatutariamente prevista para cada uma das entidades que o compõem, permitindo-se dessa forma que os regimes fiscais aplicáveis a cada uma das entidades do Grupo possa ser extensível às demais. Com efeito, não tendo sido adotado o regime de IVA em Grupo em Portugal, importa continuar a atender às *nuances* de cada entidade que integra um Grupo económico no que ao respetivo regime jurídico, contabilístico e fiscal respeita, como decorrência essencial do princípio da neutralidade e do caráter marcadamente objetivo das isenções de imposto em sede de IVA.

A mera qualificação de uma determinada entidade como IPSS ou organismo sem finalidade lucrativa não poderá conduzir, *ipso facto*, à conclusão de que toda e qualquer atividade desenvolvida por tal entidade se considera isenta em sede de IVA (nomeadamente, por osmose com as isenções concedidas às entidades do mesmo grupo empresarial), sob pena de transgressão dos objetivos pelos quais os



benefícios fiscais são concedidos e, em última análise, de violação dos princípios da justiça e da igualdade na tributação.

## 5 BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, N., “O Problema da Tributação do Rendimento das Cooperativas – reflexão a partir do direito português”, CES 28, 2016, pp. 163-190.
- APARÍCIO MEIRA, D., “A Lei de Bases da Economia Social Portuguesa: do projeto ao texto final”, CIRIEC, n.º 24, 2013, pp. 1 a 32. Disponível em: [https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/5025/1/02\\_Apariciopdf.pdf](https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/5025/1/02_Apariciopdf.pdf).
- CAMPOS DE AMORIM, J.: “Regime fiscal aplicável às Entidades sem Fins Lucrativos em Portugal e em Espanha”, Journal of Business and Legal Sciences / Revista De Ciências Empresariais e Jurídicas, n.º 20, 2011, pp. 179 a 202. Disponível em: <https://parc.ipp.pt/index.php/rebules/article/view/983>.
- CASALTA NABAIS, J., *Direito Fiscal*. Almedina, Coimbra, 2021, 11.ª edição.
- CELORICO PALMA, C., *Introdução ao Imposto Sobre o Valor Acrescentado*. Almedina, Coimbra, 2015, 6.ª edição.
- CELORICO PALMA, C., *A interpretação das normas de isenção de IVA pelo Tribunal de Justiça da União Europeia – Algumas notas* in “Temas de Direito Tributário – IRC, IVA e IRS”. Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2016, pp. 53 a 71. Disponível em: <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Tr6TliP2WGE%3D&portalid=30>
- CELORICO PALMA, C., *A faculdade de criação de grupos para efeitos de IVA* in “Estudos de IVA III”. Almedina, Coimbra, 2016, pp. 87 a 107.
- LAIRES, R., *O IVA nas actividades culturais, educativas, recreativas, desportivas e de assistência médica ou social – Cadernos IDEFF N.º 14*, Almedina, Coimbra, 2012.
- MARQUES DOS SANTOS, L., *Os organismos sem finalidade lucrativa e o IVA* in “Cadernos IVA 2021” (Coord. Sérgio Vasques). Coimbra, Almedina, 2021, pp. 181 a 207.
- MOREIRA RIBEIRO, F. & FERREIRA SANTOS, S., *A Fiscalidade e as Organizações de Economia Social*. Vida Económica, Porto, 2013.
- NAMORADO, R., *Compreender a Economia Social* in “Economia Social em Ação” (coord. NAMORADO, R.). Almedina, Coimbra, 2014, pp. 5 a 25.
- TAVARES DA SILVA, S. & DIAS SOARES, C., *Regime Fiscal das Entidades da Economia Social e Civil*. Vida Económica, Porto, 2015.
- VASCONCELOS FERNANDES, F., *Direito Fiscal do Terceiro Setor*, AAFDL Editora, Lisboa, 2022.



# III RECENSIONES



**RECENSIÓN DEL LIBRO *LA ECONOMÍA SOCIAL  
Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE*, OBRA DIRIGIDA  
POR SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO Y  
HENAR ÁLVAREZ CUESTA, (2022), COLEX**

***REVIEW OF THE BOOK SOCIAL ECONOMY  
AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, WORK  
DIRECTED BY SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO  
Y HENAR ÁLVAREZ CUESTA, (2022), COLEX***

ANA GARCÍA GARCÍA\*

---

\* Personal investigador en formación, Universidad de Salamanca



Esta obra dirigida por las profesoras Susana Rodríguez Escanciano y Henar Álvarez Cuesta (Universidad de León) es un «*must*», (o un «*imprescindible*» en castellano) para toda persona de la disciplina jurídica laboral de la era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con independencia del tema que centre sus investigaciones. Alberga una gran recopilación de aportaciones teóricas y reflexivas sobre un amplio abanico de temas dentro de la economía social y el desarrollo sostenible, al tiempo que recuerda que, aunque a duras penas, la capacidad transformadora del Derecho del Trabajo pervive.

Pero no solo recoge aportaciones a la economía social y al desarrollo sostenible desde el enfoque laboral, sino que, dando muestra de las interacciones y sinergias que ocurren entre las distintas ramas del Derecho, contiene valiosas aportaciones formuladas desde un Derecho Administrativo que comparte esa capacidad transformadora y que, no solo no descuida, sino que centra sus investigaciones en la superación de los retos sociales.

Precisamente, las colaboraciones de esta parte del libro se han realizado con profesorado de la Universidad de Salamanca que, como siempre indica el profesor y catedrático del área, Marcos Matías Fernando Pablo (encargado en esta obra, junto a la profesora Lidia García Martín, del «*Capítulo XIII. La reserva de contratos públicos a centros especiales de empleo y empresas de inserción*»), el Estudio salmantino lleva el enfoque humanista como seña de identidad para abordar la comprensión de la realidad, el examen de su configuración jurídica y las propuestas para el diseño de una respuesta a la altura del valor de los bienes que persiguen proteger.

Así, contribuyen a la economía social y al desarrollo sostenible desde la rama administrativista, los profesores Miguel Ángel González Iglesias y Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, revisando el «*Urbanismo: cohesión e integración social y sostenibilidad. Aspectos jurídicos*», (Capítulo V); las profesoras Anabelén Casares Marcos y María Ángeles González Bustos, que centran su propuesta en «*La rehabilitación energética del parque edificado al servicio de los ODS: ahorro, eficiencia, energía asequible y no contaminante*», (Capítulo X); y los jóvenes profesores e investigadores en formación, José Luís Domínguez Álvarez y Paula María Tomé Domínguez, que ponen el acento en «*La conectividad de los territorios rurales como premisa para el fomento de la dinamización y la sostenibilidad de las áreas con desafíos demográficos: más allá de brechas y promesas*» (Capítulo XIV).

Además de la idoneidad del tema y de la colaboración entre universidades y entre ramas del Derecho, dos son los motivos que invitan a leer especialmente esta obra. Por un lado, resulta muy agradable observar cómo, entre las respuestas del Derecho a la crisis sanitaria derivada de la COVID-19, la reforma laboral o el

impacto de la disrupción tecnológica, adquiere protagonismo el medio rural, que lleva siglos gritando auxilio y que parece que solo en tiempos recientes está llegando el eco de sus voces a la ciudad, luego de resonar entre montañas, campos y ríos. Son varios los capítulos que hacen referencia a este espacio en el abordaje de su tema, precisamente porque muchos de los autores que en este libro colaboran llevan años centrando parte de sus investigaciones a este ámbito.

Así, son varios los capítulos que reflexionan sobre distintos retos y aspectos jurídicos urgentes de un modelo de desarrollo sostenible que, si quiere serlo, necesariamente debe tener en cuenta el medio rural. A la contribución ya mencionada sobre la conectividad de los territorios rurales (Capítulo XIV), se suman la de la profesora Henar Álvarez Cuesta (*Capítulo XII. Lucha contra el cambio climático y buenas prácticas impulsadas desde la responsabilidad social corporativa*), los profesores Roberto Fernández Fernández y Ana María Castro Franco (*Capítulo XI. Ganadería y agricultura sostenibles*), la profesora Susana Rodríguez Escanciano (*Capítulo XV. Colaboración público-privada en el cuidado a las personas de edad avanzada. Oportunidades para los territorios despoblados*) y la profesora Beatriz Agra Viforcós (Capítulo IV. La igualdad de género en las entidades de economía social. Especial referencia al ámbito rural). Se trataría de ir avanzando en energía asequible y no contaminante (ODS7), en innovación e infraestructuras (ODS8), en ciudades y comunidades sostenibles (ODS11), en consumo y producción responsables (ODS12) y en el clima (ODS12).

Por otro lado, si la economía social es aquella que antepone los intereses de las personas que trabajan a cualquier otro tipo de intereses, resulta totalmente oportuno investigar sobre la idoneidad de este modelo para recuperar a la persona como centro de las políticas de empleo, desarrollo, crecimiento... y para materializar ese ansiado trabajo decente que protagoniza el ODS8, junto al fin de la pobreza (ODS1) o el hambre cero (ODS2) y la búsqueda de la igualdad (ODS5) y reducción de las desigualdades (ODS10).

Si bien el empleo es uno de los factores que en mayor medida contribuyen a luchar contra la pobreza, el hambre y la exclusión social - y puesto que el modelo de economía capitalista no lo concibe como tal - en esta obra se ofrecen valiosas aportaciones sobre cómo las distintas figuras dentro de la economía social pueden contribuir a tales objetivos.

Así, el profesor Rodrigo Tascón López señala cómo las empresas de inserción, con amplio margen para expandirse, son un instrumento idóneo para luchar contra la pobreza (*Capítulo I. Las empresas de inserción como herramienta para alcanzar el fin de la pobreza*). Y como complemento, sobre el ingreso mínimo vital y las rentas autonómicas como mecanismos para luchar contra la pobreza y el hambre, promover la igualdad y prevenir la vulnerabilidad económica, reflexionan la profesora María de los Reyes Martínez Barroso (*Capítulo II. El ingreso mínimo vital como protección social casi universal para lograr el hambre cero*) y la profesora

Natalia Ordóñez Pascua (*Capítulo III. Las rentas autonómicas como complemento al ingreso mínimo vital: su eficacia contra la pobreza*).

Por otro lado, junto a las empresas de inserción, se estudian las potencialidades de otras entidades de economía social como las cooperativas o los centros especiales de empleo. Se señala de éstos, su idoneidad para desarrollar los valores acordes al respeto de las personas trabajadoras y de su dignidad, sin tener en consideración de manera negativa ninguna cuestión relacionada con el género, la edad, la orientación sexual, la religión, o la discapacidad. Porque, como señala la profesora Beatriz Agra Viforcós (*Capítulo IV*): el favorecimiento de la igualdad de oportunidades sin discriminación constituye una condición *sine qua non* para la pertenencia misma de la entidad al sector de la economía social.

Dentro de este bloque se encontrarían también las aportaciones a la meta de trabajo decente del profesor Diego Megino Fernández (Universidad de Burgos) (*Capítulo VI. La responsabilidad social empresarial como fórmula eficaz para irradiar el trabajo decente en las cadenas de suministro. El modelo del Grupo Inditex*) y de los profesores Francisco Xabiere Gómez García y Cristina González Vidales (*Capítulo VII. El papel de las cooperativas y otras entidades de economía social en la búsqueda de empleo digno*). Mientras que profundizan en la reducción de la desigualdad, el profesor José Gustavo Quirós Hidalgo (*Capítulo VIII. La igualdad y la integración laboral de las personas con discapacidad a través de los centros especiales de empleo como entidades de economía social en el marco de la Agenda de los objetivos de desarrollo sostenible*) y los profesores Juan José Fernández Domínguez y Patricia Prieto Padín (Universidad de Burgos) (*Capítulo IX. La lucha contra la desigualdad y las buenas prácticas llevadas a cabo en las entidades de economía social con atención especial a la edad, orientación sexual, etnia, religión y condición social*).

Finalmente, una última razón para señalar el valor de esta obra: de cada tema que trata ofrece una visión realista que surge de la combinación de dos enfoques. Por un lado, enfatiza las potencialidades de cada herramienta o figura, lo que demuestra el entusiasmo de los autores por encontrar soluciones y aportar. Pero, por otro lado, no pierde de vista la realidad, señalando inconvenientes, desaciertos y retos, y proponiendo alternativas con el único propósito de construir una economía social y avanzar hacia el desarrollo sostenible.

En definitiva, este libro te enseña, te invita a pensar y te recuerda que hay otra manera de hacer las cosas.





andavira  
e d i t o r a