

13/18

dictamen

Sobre el Anteproyecto de Ley
de Cooperativas de Euskadi

Bilbao, 5 de julio de 2018



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

I.- INTRODUCCIÓN

El día 28 de mayo de 2018 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Trabajo y Justicia, solicitando informe sobre el “*Anteproyecto de Ley de Cooperativas de Euskadi*”, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

El proyecto de norma que se nos consulta tiene como objetivos acomodar la actuación administrativa a los parámetros de desarrollo societario y empresarial de las cooperativas de la CAPV, regular con más precisión y detalle determinados sectores, ofrecer seguridad jurídica respecto de la responsabilidad de los socios en relación con la imputación de pérdidas y precisar los deberes de lealtad, diligencia y responsabilidad de los administradores. Asimismo, persigue un fortalecimiento de los recursos propios de las cooperativas, posibilitar modificaciones estructurales no previstas actualmente, fijar por rango de ley determinadas soluciones jurídicas actualmente reguladas reglamentariamente y, por último, ajustar técnicamente la normativa cooperativa a las innovaciones introducidas por la normativa sobre contabilidad y auditoría de cuentas.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El día 27 de junio de 2018 se reúne la Comisión de Desarrollo Social y a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo de 5 de julio donde se aprueba donde se aprueba por mayoría con el voto particular del representante de la Confederación de Cooperativas de Euskadi y por el representante de las Organizaciones de Consumidores.

II.- CONTENIDO

El anteproyecto de Ley se estructura en 154 artículos, 9 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, una derogatoria y 5 disposiciones finales, estructurados en 4 títulos, 15 capítulos y 18 secciones. Va encabezado, además, por una Exposición de motivos en la que se justifican y explican las modificaciones más importantes respecto de la norma en vigor.

Se explica que la razón del presente texto legislativo trae causa de la necesidad de refundición de los textos legales que han venido modificando la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas

de Euskadi (en adelante, Ley 4/1993), sucesivamente en el tiempo; y ello por razones de sistematicidad, facilidad en la identificación y aplicación de la norma en vigor; esto es, para la seguridad jurídica necesaria en la interpretación y aplicación de la norma cooperativa.

La aprobación de un texto único en el que se incluyan todas las disposiciones aplicables a las cooperativas sujetas a la legislación autonómica vasca excede de la mera consideración compiladora de dicha tarea y precisa de una labor añadida de armonización, fundamentalmente terminológica y de identidad de razón y solución jurídicas, en unos casos y en otros, de aclaración respecto de aquellos elementos normativos que pudieren adolecer de inconcreción o suscitar duda en su aplicación. Dicha tarea aclaratoria ha precisado puntualmente el añadido propositivo necesario para su correcta interpretación.

La sistematicidad de un texto único se justifica tanto más cuanto en este momento de la evolución de la legislación cooperativa vasca se hace preciso introducir determinados desarrollos normativos que sin alterar la base normativa originaria de mínimos encauzan el desarrollo de sociedades cooperativas; singularmente respecto de determinadas clases de cooperativas.

Así mismo, entre los elementos objeto de modificación, se ha de destacar la actualización del modo y la intensidad de la actuación administrativa respecto del fomento cooperativo por una parte, así como sobre el control del cumplimiento de la legalidad cooperativa, por otra.

Las soluciones normativas adoptadas pretenden solventar la obsolescencia de determinados elementos, el coste y dificultad de su aplicación; reforzar la autonomía de regulación adaptada a cada proyecto cooperativo, compatibilizándolo con el mantenimiento de las líneas definitorias de una sociedad como cooperativa; garantizar su funcionamiento democrático y participativo a la par que su gestión y control eficaces; así como el reforzamiento de la colaboración público privada; y en definitiva, agregar un nivel de seguridad jurídica, tanto en las relaciones internas como respecto de terceros, que hagan de la legislación vasca de cooperativas un instrumento certero para fijar las relaciones intracooperativas y el tráfico jurídico externo.

Todo ello se inserta en la estructura normativa vigente, cuyo contenido en su mayor parte se mantiene en sus términos y coherente con las líneas maestras de diseño normativo: profesionalización del órgano de gestión, agilización en la toma de decisiones, reforzamiento de los recursos financieros y potenciación de la intercooperación; con la finalidad de garantizar la competencia empresarial con idénticas posibilidades, no obstante conservar la identidad cooperativa de la sociedad, garantizar su funcionamiento democrático e impulsar su responsabilidad social.

Para este objetivo se ha tenido en cuenta el estado actual y evolución de la normativa en materia mercantil en general junto con los desarrollos y soluciones cooperativas del derecho comparado; así como las medidas e instrumentos para emprender de reciente implantación; procurando un resultado equilibrado con la autonomía de la cooperativa para autoorganizarse, de conformidad con la tradición, principios y parámetros generalmente admitidos.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

a) Consideraciones previas. Las novedades de la ley

La nueva Ley de Cooperativas de Euskadi busca dotarlas de herramientas para que, manteniendo su identidad cooperativa, puedan desarrollarse y competir con las sociedades

mercantiles buscando un equilibrio entre flexibilidad operativa e identidad cooperativa para las cooperativas, empresas que operan en el mercado global.

Se trata de mantener su carácter propio como cooperativa pero intentando “liberalizar lo suficiente” la norma que las regula. Con ese objetivo de mejorar su competitividad respecto a las sociedades mercantiles, el anteproyecto de ley que se nos presenta ha incrementado del 25 al 30 por ciento el porcentaje de las personas que pueden prestar servicio en régimen laboral dentro de las cooperativas, para adaptar sus sistemas al entorno productivo.

También se apunta la posibilidad de modificar las estructuras de las entidades para avanzar hacia fórmulas no cooperativas por necesidades de mercado, con fórmulas como la escisión y la segregación y, además, se prevé reforzar los recursos propios.

Regula los deberes de los administradores, que si bien de manera general ejercerán esa labor desde la gratuidad, se prevé la posibilidad de una remuneración y se regula ésta y su cuantía. Además, trata de clarificar la responsabilidad de la cooperativa y la de los socios y socias. La ley aclara la imputación de pérdidas y la limitación de la responsabilidad de los socios, de manera que determina que la responsabilidad de la cooperativa está limitada al patrimonio de la misma cooperativa, mientras que la responsabilidad de los socios está limitada a sus aportaciones al capital social.

En última instancia, la imputación de pérdidas a la persona socia queda limitada a sus aportaciones, de forma que si aún quedaran pérdidas sin compensar, la cooperativa podrá realizar una ampliación de capital para cubrirlas o enjugarlas, debiendo el socio o socia cuya aportación no alcance el nuevo mínimo de aportación obligatoria causar baja si no asume dicha ampliación pero, en ningún caso, afectará al patrimonio personal no vinculado con la cooperativa.

Se han incorporado dos nuevas clases de cooperativas: las “junior cooperativas”, como una subclase de cooperativa de enseñanza, integrada por universitarios/as que desarrollan una empresa cooperativa como parte de su formación académica y bajo tutela universitaria, además de las cooperativas de transporte, que serán a su vez, de trabajo asociado y de servicios de transportistas. También se reconfigura la clase de “cooperativa de viviendas” para asegurar, en la práctica, el carácter cooperativo de la entidad.

Respecto a la agrupación de estas entidades, la nueva norma introduce como novedad la supresión de las corporaciones cooperativas, ya que su función podrá ser desarrollada por los denominados grupos cooperativos.

b) Valoración general

Se somete, pues, a nuestra consideración el “*Anteproyecto de Ley de Cooperativas de Euskadi*” que, por un lado, viene a recoger e integrar los cambios normativos habidos en la Ley 4/1993, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi, desde su promulgación y, por otro, busca una adecuación de esta norma a los nuevos retos a los que se enfrentan las cooperativas en el desarrollo de su actividad, en un escenario de competencia global, mediante las novedades señaladas anteriormente.

Este Consejo ya dictaminó en 2015 una versión anterior de este proyecto normativo ([Dictamen 21/2015, de 11 de diciembre](#)), valorando positivamente la iniciativa del Ejecutivo y los objetivos perseguidos, valoración que ahora reiteramos. La cambiante realidad socioeconómica obliga a mantener una tensión permanente en relación a la adecuación legislativa; por otro lado, las

regulaciones parciales que tratan de dar respuesta puntual a problemáticas concretas acaban conformando bloques normativos de difícil utilización, y el anteproyecto presentado conjuga adecuadamente ambas finalidades.

Algunas de las propuestas para la mejora del articulado de nuestro Dictamen de 2015 fueron recogidas y están integradas en el texto que ahora se nos presenta. Otras no lo fueron, y a ellas nos remitiremos en varias ocasiones en este nuevo Dictamen, por considerar su plena vigencia tres años después.

En concreto y en primer lugar, queremos recordar nuestra disconformidad con la referencia del art. 145.1 (medidas de fomento y difusión del cooperativismo) a la Confederación de Cooperativas de Euskadi (KONFEKOOP) como “agente social”, reiterando lo expuesto en el Dictamen de 2015. Consideramos inconveniente utilizar un término que puede resultar equívoco, en la medida en que en el lenguaje coloquial evoca a otras entidades que tienen un carácter distinto al de una Confederación de cooperativas (sindicatos y patronales). En todo caso, en la medida en que la “única” finalidad del precepto sea reconocer a la Confederación correspondiente como el interlocutor de los poderes públicos, sugerimos como redacción alternativa la siguiente:

*“Los poderes públicos de la CAPV asumen como función de interés social la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades cooperativas y sus estructuras de integración empresarial y representativa y reconocen como agente social **interlocutor** a la Confederación....”*

Y, en relación a las referencias a la Confederación de Cooperativas de Euskadi contenidas en la norma (art. 145, 154.3-2, etc.), entendemos que responden al hecho de ser la actual Confederación de Cooperativas y, en cuanto a tal, sujeto al que se refieren determinados derechos y obligaciones que regula el propio Anteproyecto. No obstante, consideramos que técnicamente sería más correcto que el Anteproyecto simplemente se refiriese a la Confederación de cooperativas que en cada momento cumpla los requisitos que la propia norma establece en el art. 153.3 (uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas).

En segundo lugar, también reiteramos lo manifestado en 2015 en relación a los artículos 25 (límites y garantías del derecho de información), 31 (socios inactivos o no usuarios), 103 (objeto y normas generales de las cooperativas de trabajo asociado) y 143 (grupos cooperativos) en los términos que expondremos más adelante, en las consideraciones específicas.

Por otra parte, queremos señalar la conveniencia de ser diligentes ante situaciones que desvirtúan la naturaleza del movimiento cooperativo, tales como las polémicas cooperativas “online”, plataformas web que, acogiéndose al estatuto de las cooperativas de trabajo asociado, permiten emitir facturas en nombre de una persona autónoma o *freelance* a cambio de darse de alta en el servicio.

Por último, queremos señalar que en el Anteproyecto de Ley no se prevé expresamente la comunicación electrónica con las personas socias. Se hace referencia a las convocatorias, pero se obvia este extremo en la solicitud de información (art. 24, sobre el derecho de información).

La nueva ley debería abordar la posibilidad de que las comunicaciones entre la sociedad cooperativa y las personas socias, incluida la remisión de documentos, solicitudes e información, puedan hacerse por medios electrónicos, siempre que este tipo de comunicación esté previsto en los estatutos y la persona socia haya aceptado las comunicaciones por medios electrónicos.

c) Las cooperativas de utilidad pública y de iniciativa social

En la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley se alude al Decreto 64/1999, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre procedimiento y requisitos relativos a las sociedades cooperativas de utilidad pública y al Decreto 61/2000, de 4 de abril, por el que se regulan las cooperativas de iniciativa social, *“cuyo contenido, en determinados aspectos, merece su fijación por ley.”*

Después, el art. 145.2 regula las cooperativas de utilidad pública, estableciendo que *“las entidades cooperativas que contribuyan a la promoción del interés general de Euskadi mediante el desarrollo de sus funciones serán reconocidas de utilidad pública por el Gobierno Vasco conforme al procedimiento, régimen y requisitos establecidos reglamentariamente”* y, a continuación, dispone los derechos a los que estas entidades accederán obtenida la declaración de utilidad pública.

Sin embargo, el articulado no recoge ninguna mención a las cooperativas de iniciativa social, y entendemos que estas deberían, al igual que las cooperativas de utilidad pública, quedar reflejadas en un artículo que las defina y en el que se recoja lo sustancial a su naturaleza.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Art. 18. Normas supletorias

Dispone este artículo, en su **apartado 1**, que *“en cuanto a plazos, personación en el expediente, representación y demás materias formales referidas al Registro de Cooperativas de Euskadi no reguladas expresamente en esta ley o en sus normas de desarrollo, serán de aplicación las normas del procedimiento administrativo”*.

Entendemos que la remisión a las normas del procedimiento administrativo se refiere a Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya regulación del procedimiento administrativo, por su carácter común, resulta de aplicación a todas las Administraciones Públicas. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico.

En este sentido, y por motivos de seguridad jurídica, consideramos que debería hacerse una remisión explícita a dicha Ley.

Art. 21. Personas socias de trabajo

Dispone el **apartado 3** que *“los estatutos deberán fijar los criterios para una participación equitativa y ponderada de las personas socias de trabajo en la cooperativa”*.

A fin de reforzar y clarificar los ámbitos de participación, se recomienda la siguiente redacción para este apartado:

*“3. Los estatutos deberán fijar los criterios para **asegurar** una participación equitativa y*

equilibrada de las personas socias de trabajo en las obligaciones y derechos sociales, tanto políticos como económicos.”

Art. 22. Obligaciones de las personas socias

La nueva redacción del **apartado d)** de este artículo establece que *“la participación mínima o compromiso de las personas socias en las actividades de la cooperativa, podrá hacerse efectiva mediante su participación directa en las actividades de la propia cooperativa o bien –siempre que así se prevea en los estatutos- en otras entidades con las que la cooperativa coopere o participe y en las que ésta tenga un interés especial vinculado al objeto social. Las personas socias que participen en estas otras entidades tendrán carácter minoritario en la cooperativa de origen, salvo en situaciones de necesidad empresarial por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, o de fuerza mayor”.*

El objetivo de este apartado es regular la participación de las personas socias en actividades en otras entidades con las que la cooperativa coopere, posibilitando el carácter minoritario de su participación. Consideramos que el texto subrayado podría favorecer el uso de la excepción recogida como norma general, por lo que recomendamos que se especifiquen los criterios que pueden dar lugar a la aplicación de la citada salvedad.

Art. 24. Derecho de información

Al tiempo que reiteramos lo expuesto en las consideraciones generales acerca del uso de medios electrónicos para la comunicación con las personas socias, sugerimos la **adición** destacada en negrita en el **apartado 1** de este artículo:

*“1. Las personas socias podrán ejercitar el derecho de información en los términos previstos en esta ley, en los estatutos o en los acuerdos de la asamblea general, que podrán establecer los cauces que consideren oportunos para facilitar y hacer efectivo este derecho. **A estos efectos la Cooperativa adoptará medios de información asequibles y claros para todas las personas socias”**.*

La justificación de estas adiciones radica en que los cauces de información deben ser accesibles para todas las personas socias y en que la información debe ser clara.

Art. 25. Límites y garantías del derecho de información

El **apartado 2** de este artículo dispone que *“los estatutos, para evitar arbitrariedades y perjuicios tanto en la solicitud como en la aportación o la denegación de información, podrán establecer un sistema de garantías que tenga en cuenta las particularidades de la cooperativa y la efectiva situación de la persona socia tanto en la actividad cooperativa como en sus derechos y obligaciones”.*

Reiterando la justificación expuesta en nuestro Dictamen de 2015, proponemos sustituir el término subrayado, “podrán establecer”, por *“establecerán”*, y es que debe establecerse la obligatoriedad de que los Estatutos regulen un sistema de garantías del derecho de información, para evitar las arbitrariedades y perjuicios que se puedan derivar de una negativa a darla. Es la forma de garantizar los principios cooperativos de organización democrática (un/a socio/a un voto) y de participación en la gestión (implicación responsable de los socios y socias en el ámbito de la gestión empresarial).

Art. 26. Baja voluntaria

Se recomienda la **adición** destacada en negrita en el **apartado 1** de este artículo:

*“1. La persona socia podrá darse de baja voluntariamente en la cooperativa en todo momento, mediante preaviso por escrito a los administradores en el plazo que fijen los estatutos, que no podrá ser superior a tres meses para las personas físicas y a un año para las personas jurídicas. **La solicitud de baja voluntaria se considera realizada desde el momento de su recepción por parte de la cooperativa**”.*

De este modo se incorpora lo establecido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 1998 que señaló que la baja voluntaria de una persona socia de una cooperativa se produce automáticamente en el momento y desde la fecha misma en que esta persona comunica a la cooperativa su voluntad en tal sentido (tradicional principio de “puerta abierta”, conforme al cual el socio o socia de una cooperativa puede darse de baja voluntariamente en todo momento). Una vez manifestada por la persona socia su voluntad de causar baja voluntaria, no se le puede obligar a permanecer como miembro activo de la cooperativa durante el plazo de preaviso que no observó, sin perjuicio de que en caso de incumplimiento la cooperativa pueda exigir al socio o socia los daños y perjuicios causados.

Art. 28. Expulsión

Se recomienda la **adición** destacada en negrita en el **segundo párrafo del apartado 2** de este artículo:

*“El recurso ante el comité de recursos deberá ser resuelto, con audiencia de la persona interesada, en un plazo máximo de tres meses desde la fecha de su presentación. **La audiencia de la persona interesada deberá tener lugar en los 10 primeros días del plazo establecido para el recurso.** Transcurrido el plazo para el recurso sin haber sido resuelto y notificado, se entenderá que este ha sido estimado”.*

La actual redacción no indica el plazo de audiencia para la persona socia objeto de expulsión, lo que genera inseguridad jurídica.

Art. 31. Personas socias inactivas o no usuarias y personas socias en excedencia

El **apartado 4** de este artículo dispone que *“los estatutos podrán regular, estableciendo sus derechos y obligaciones, la situación de la persona socia en excedencia, que ha dejado de realizar temporalmente la actividad”.*

Reiterando la justificación expuesta en nuestro Dictamen de 2015, proponemos sustituir el término subrayado, “podrán regular”, por “regularán”, dado que no consideramos conveniente dejar al azar la regulación de situaciones que, en caso de discrepancias, pueden provocar conflictos.

Art. 32. Clases de órganos

El **apartado 2** de este artículo dispone que *“los estatutos podrán regular la creación y funcionamiento de la comisión de vigilancia, el consejo social y el comité de recursos en los términos previstos en esta Ley, sin perjuicio de establecer otros, que en ningún caso desempeñarán funciones y competencias atribuidas a los citados órganos sociales”.*

Consideramos conveniente que la redacción de este artículo sea más clara y explique que en

caso de que la cooperativa cuente con alguno de estos órganos (lo cual viene regulado en los artículos 53 a 58), los estatutos deberán regular su funcionamiento para que sea conocido por todos los socios y socias.

Art. 33. La Asamblea General. Concepto y competencias

Se recomienda la **unificación** de los **apartados 1 y 2** de este artículo, con la siguiente redacción:

*“1. **La Asamblea General de la cooperativa, órgano máximo de expresión de la voluntad social, es la reunión de las personas socias, constituida para deliberar y tomar acuerdos en las materias propias de su competencia, a la que serán convocadas todas las personas socias.***

Sus acuerdos son obligatorios para la totalidad de las personas socias, siempre que se hayan adoptado conforme a las leyes y los Estatutos, sin perjuicio del derecho de impugnación que asiste.”

Consideramos importante reflejar que la Asamblea General no es un mero acto de reunión, sino el máximo órgano de la voluntad social. Asimismo, debe incorporarse a su definición la posibilidad de impugnación que se desarrolla en otros artículos del anteproyecto de ley.

Art. 35. Convocatoria de la Asamblea General

Se recomienda completar la redacción del **apartado 5** como se indica:

*“5. **La asamblea general se convocará siempre mediante anuncio expuesto públicamente de forma destacada en el domicilio social y en cada uno de los demás centros en que la cooperativa desarrolle su actividad, así como mediante cualquier procedimiento de comunicación individual y escrito, previsto en su caso, en los estatutos.***

*Cuando la cooperativa tenga más de quinientas personas socias **y carezca de página web corporativa**, o si así lo exigen los estatutos, la convocatoria se anunciará también en uno de los periódicos, escritos o digitales, de gran circulación en el territorio histórico del domicilio social.*

Cuando la cooperativa tenga una página web corporativa, la asamblea general será convocada mediante anuncio publicado en la página web de la sociedad siempre que la creación de dicha página se hubiera acordado por la asamblea general y el acuerdo de dicha creación se hubiera hecho constar en la hoja abierta para la cooperativa en el Registro de Cooperativas de Euskadi.

Los estatutos podrán establecer mecanismos adicionales de publicidad ...”

Consideramos que las cooperativas que cuenten con más de 500 personas socias y dispongan de web corporativa no deberían verse obligadas a anunciar la convocatoria de su asamblea general en un periódico, escrito o digital.

Art. 36. Funcionamiento de la Asamblea General

Al objeto de reforzar los derechos de la persona participante, se recomienda la **adición** destacada en negrita en el **segundo párrafo del apartado 1** de este artículo:

*“1. **La asamblea general, salvo que tenga el carácter de universal, se celebrará en la localidad donde radique el domicilio social. Los estatutos, en los casos en que exista causa que lo justifique, podrán fijar con carácter general otros lugares de reunión, o los criterios a seguir por los administradores para la determinación del lugar de celebración de la misma.***

Los estatutos podrán posibilitar que las personas socias que se encuentren geográficamente distantes, participen y manifiesten su voluntad para adoptar válidamente acuerdos, a través de videoconferencia u otro sistema similar que permita la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido y la interacción visual,

auditiva y verbal. **En ese caso, debe siempre garantizarse la identificación de las personas asistentes, la continuidad de la comunicación, la posibilidad de intervención en las deliberaciones y la emisión de voto**”.

Art. 37. Derecho de voto

En consonancia con lo establecido en el artículo anterior en relación a las videoconferencias y similares, y dado que no se regulan en relación a las votaciones, se recomienda la **adición** de un **apartado 6** en este artículo, con la redacción siguiente:

“6. Los estatutos podrán establecer el procedimiento, las condiciones y los requisitos para efectuar las votaciones mediante procedimientos telemáticos, que, en todo caso, deben garantizar la confidencialidad del voto”.

Art. 44. Incapacidad y prohibiciones

En la enumeración de las personas que no podrán ser administradoras de una sociedad cooperativa, se recomienda la **adición** destacada en negrita en el **apartado 1.a)** de este artículo, a fin de incorporar un supuesto no contemplado expresamente, el de aquellas personas que por ley tienen incompatibilidad:

*“a) Las concursadas no rehabilitadas, las menores no emancipadas, las judicialmente incapacitadas, las condenadas a penas que llevan aneja la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, las que hubieran sido condenadas por grave incumplimiento de leyes o disposiciones sociales y aquellas que por razón de su cargo no puedan ejercer actividades económicas lucrativas, **así como cualquier persona afectada por una incompatibilidad legal**”.*

Art. 103. Cooperativas de trabajo asociado. Objeto y normas generales

Reiteramos lo expuesto en nuestro Dictamen de 2015 acerca del **apartado 4** de este artículo, cuya redacción debería ser la que se reproduce a continuación:

*“4. ...No se computarán en este porcentaje:(a) SUPRIMIR)b) El trabajo realizado por las personas trabajadoras por cuenta ajena integradas en las cooperativas por subrogación legal, así como por aquellas que se incorporen en actividades sometidas a estas subrogaciones.
c) El trabajo desempeñado por personas trabajadoras que sustituyan a personas socias trabajadoras o asalariadas **con derecho a reserva del puesto de trabajo de acuerdo con la legislación laboral**.
(d) SUPRIMIR)
e) Las personas trabajadoras contratadas para ser puestas a disposición de empresas usuarias cuando la cooperativa actúa como empresa de trabajo temporal.
f) El trabajo realizado por el alumnado de cooperativas dedicadas a la formación, orientación e intermediación laboral en programas de Empleo y Formación.
g) Las personas trabajadoras con contratos en prácticas y para la formación.
(h) SUPRIMIR)
i) Las personas trabajadoras incorporadas como consecuencia de un contrato de la cooperativa con la administración o con empresas, consorcios, fundaciones y demás entidades participadas mayoritariamente por las Administraciones Públicas.No obstante lo dispuesto en este número, las*

cooperativas con menos de ocho personas socias trabajadoras podrán emplear hasta un máximo de dos personas trabajadoras con contrato de trabajo por cuenta ajena.”

No computar las horas de los/as trabajadores/as que no quieran adquirir la condición de socios/as (**apartado d** en la redacción propuesta por el anteproyecto) contribuye al incremento del número de horas de trabajo por cuenta ajena, lo mismo que la exclusión de quienes prestan servicios en centros de carácter subordinado o accesorio (**apartado a**), entre los que se comprenden los servicios prestados directamente a la Administración en locales de titularidad pública, lo que supone un prestamismo laboral directo, además de una vía indirecta de sustitución de empleo público.

Además, la referencia a las personas discapacitadas en los términos en que se plantea (**apartado h**), de no computar sus horas para establecer el aludido porcentaje, pone en cuestión la inserción laboral de este colectivo en términos de igualdad. Por todo ello, se plantea suprimir los tres apartados señalados.

En relación al **apartado c**), la modificación propuesta obedece a una redacción más general y ajustada a derecho.

Art. 104. Período de prueba (cooperativas de trabajo asociado)

Se recomienda **añadir** un **apartado 3** a este artículo, con el texto siguiente:

“3. No procederá el período de prueba si la persona trabajadora ya hubiera estado en situación de prueba y la hubiera superado sin incorporarse como socio desde que se resolvió la relación”.

Si se ha superado ya el periodo de prueba en la misma entidad y para el mismo trabajo, no parece adecuado que deba pasarse por segunda vez el citado período de prueba.

Art. 107. Cuestiones contenciosas

Dispone este artículo en su primer apartado que *“los órganos jurisdiccionales de orden social conocen de las cuestiones litigiosas que se promuevan entre las cooperativas de trabajo asociado y sus personas socias trabajadoras por su condición de tales. En consecuencia, los conflictos no basados en este especial vínculo socio-laboral y que sean análogos a los que puedan surgir entre cualquier persona socia y las cooperativas de otras clases siguen sometidos a la jurisdicción de los Juzgados y Tribunales mercantiles”.*

En relación a estas cuestiones contenciosas, se propone la **adición** destacada en negrita en el **segundo apartado**:

“2. A estos efectos, y sin perjuicio de las normas procesales, se considerarán materias que afectan exclusivamente a la relación típica entre la cooperativa de trabajo asociado y sus personas socias trabajadoras las relativas a:

- a) la percepción de los anticipos laborales o de las prestaciones complementarias o sustitutivas de los mismos en la medida que sean exigibles.*
- b) los recursos por sanciones impuestas por infracción de normas de disciplina sociolaboral, incluida la de expulsión por tal motivo.*
- c) las situaciones de suspensión del trabajo y excedencias.*
- d) materias de Seguridad Social.*
- e) acceso de la persona trabajadora asalariada a la condición de persona socia trabajadora.*

f) en general, a los derechos y obligaciones derivados precisamente de las normas internas de régimen del trabajo cooperativo.”

La justificación se fundamenta en el art. 2.c) de la Ley 36/2011, de la Jurisdicción Social, que dispone que la jurisdicción social conocerá de los litigios entre las sociedades laborales o las cooperativas de trabajo asociado, y sus socios trabajadores, exclusivamente por la prestación de sus servicios.

Se desconoce si una legislación como la que se analiza puede concretar de esa manera el campo de conocimiento de los jueces de lo social. Las leyes procesales se catalogan como “*ius cogens*”, de modo que sus contenidos no admiten ni la exclusión ni la alteración de su contenido.

Art. 117. Cooperativas de vivienda. Objetivo, operaciones y ámbito

Consideramos de interés incorporar una modalidad específica de cooperativa de vivienda en los términos que se describen a continuación, mediante la **adición** de un **apartado 4** a este artículo:

“4. Podrán crearse cooperativas de despachos o locales. Estas tienen por objeto procurar, exclusivamente para sus socios y socias, despachos, oficinas o locales, así como aparcamientos u otros inmuebles o edificaciones complementarias. A tales efectos, la cooperativa podrá adquirir, parcelar y urbanizar terrenos y, en general, desarrollar cuantas actividades conduzcan al cumplimiento de su objeto social. También podrá corresponder a estas cooperativas la rehabilitación, administración, conservación o mejora de dichos inmuebles.

Podrán pertenecer como socios y socias a estas cooperativas las personas profesionales, estén o no colegiadas. Sera de aplicación a estas cooperativas lo establecido para las de vivienda”.

Art. 119. Cooperativas de vivienda. Régimen de las personas socias

Se recomienda completar la redacción del **apartado 6** como se indica:

*“6. En caso de baja de la persona socia, si lo prevén los estatutos, podrán aplicarse a las cantidades entregadas por ésta para financiar el pago de las viviendas y locales las deducciones a que se refiere el número 1 del artículo 66, hasta un máximo del cincuenta por ciento de los porcentajes que en el mismo se establecen, **salvo que dicha baja sea justificada en los términos recogidos en esta ley**”.*

Consideramos que puede haber supuestos de baja justificada como, por ejemplo, entrar en situación de desempleo, en los que esta minoración parece injustificada.

Art. 143. Grupos cooperativos

En primer lugar, el **apartado 2** establece que “*se entenderán por grupos cooperativos por integración aquellos en los que se cumplan estos dos requisitos: que el grupo cooperativo en su conjunto disponga de una dirección general común y que el nivel de centralización efectiva de las facultades de gestión económica permita entender que, a pesar del mantenimiento de las entidades jurídicamente diferenciadas, nos encontramos ante una verdadera unidad económica*”.

Consideramos que la “*dirección general común*” es un concepto jurídico indeterminado y que deberían proporcionarse algunos indicios que sirvieran para determinar cuándo se actúa con

una dirección general común, ya que *“en otro caso, se entenderá que el conjunto de entidades constituye un grupo por colaboración”* (art. 143.2 “in fine”). Esto es, el anteproyecto de ley no define el grupo por colaboración en sí mismo, sino por remisión a los grupos por integración.

Después, el **apartado 3** de este mismo artículo dispone que se presumirá que existe unidad económica cuando, junto a la dirección general común, se cumpla, entre otros supuestos, la *“existencia de relaciones de hecho comerciales, financieras o patrimoniales que supongan una dependencia efectiva de alguna de las entidades del grupo”*.

Opinamos que “dependencia efectiva” es concepto muy laxo y que deberían proporcionarse algunos indicios (o ejemplos) que sirvieran para determinar cuándo una dependencia es efectiva.

Art. 145. Interés social y utilidad pública

En relación al **apartado 1** de este artículo, nos remitimos al Dictamen de 2015 y a lo expuesto en las consideraciones generales, reproduciendo a continuación nuestra propuesta de redacción:

*“1. Los poderes públicos de la CAPV asumen como función de interés social la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades cooperativas y sus estructuras de integración empresarial y representativa y reconocen como agente **interlocutor** a la Confederación de Cooperativas **que cumpla los requisitos del artículo 153.3** en su interlocución representativa del conjunto del Cooperativismo Vasco”*

Art. 146. Medidas de fomento y difusión del cooperativismo

El **apartado 2.d)** de este artículo establece que *“las Administraciones Públicas vascas y los entes dependientes de ellas promoverán que, entre los criterios de desempate que se recojan en los pliegos de cláusulas administrativas, figure el derecho preferente de las sociedades cooperativas en la adjudicación de contratos de obras”*.

Consideramos que esta disposición no es oportuna y que debe suprimirse. Desde el punto de vista jurídico, podría infringir el art. 147 de la Ley Estatal 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, precepto que regula los criterios de adjudicación específicos para el desempate y que no contempla el derecho preferente de las sociedades cooperativas.

Este precepto (art. 147 de la Ley 9/2017) se incluye como legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, en materia de legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y, en consecuencia, resulta de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y organismos y entidades dependientes de ellas (Vid. Disposición Final Primera de la propia Ley).

Además, en este contexto, no nos parece oportuno que desde las legislaciones sectoriales se inicie una carrera por mandar a las Administraciones Públicas cómo actuar en su contratación administrativa. El marco ya está establecido y los márgenes de actuación de los órganos de contratación también; y ello en la norma que con visión de globalidad (no sectorializada) debe hacerse: la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

Disp. Adicional Octava. Procedimiento de declaración de utilidad pública de las cooperativas de viviendas de protección pública

El art. 145.2 del Anteproyecto de Ley delimita con acierto los parámetros generales de la declaración de utilidad pública, remitiendo a desarrollo reglamentario el procedimiento, régimen y requisitos. Reglamentación que ya existe y que, en todo caso, puede modificarse con una flexibilidad muy superior a la de una ley.

En ese contexto, no se entiende la oportunidad de lo regulado en esta Disposición, pues su contenido es propio del desarrollo reglamentario de la Ley. Bastaría a tal efecto modificar el referido Reglamento ya existente. Lo contrario aboca a una regulación “asimétrica” de difícil justificación y oportunidad (las cooperativas de vivienda de protección pública tendrían regulado por ley a efectos de su declaración de utilidad pública determinados aspectos propios de una regulación reglamentaria, lo que perjudica su posible modificación posterior).

V.- CONCLUSIÓN

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del “*Anteproyecto de Ley de Cooperativas de Euskadi*”, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 5 de julio de 2018

Vº Bº El Presidente

Francisco José Huidobro Burgos

Secretaria General

Emilia Málaga Pérez

VI.- ANEXO. CUESTIONES FORMALES

Se recomienda la revisión de las siguientes cuestiones formales:

Pág. 15 de la Exposición de motivos, Apartado XIV.- Las cooperativas y la administración

La redacción de la frase que se transcribe resulta confusa:

“Uno, importante por el papel que desempeña la Administración de “policía” es el referido a las infracciones, con la correspondiente función de inspección, y sanciones, por contravenir la legislación cooperativa sustantiva vasca”.

No se entiende por qué empieza con “Uno”. Además, se trata de una frase que no guarda concordancia con el resto del párrafo. Debería revisarse y aludir, en su caso, a la potestad inspectora y sancionadora de la Administración.

Artículo 111.- Personas socias de naturaleza o de utilidad pública

“1.- Las entidades e instituciones públicas y las privadas de utilidad pública, incluidas las benéficas, sin perjuicio de su eventual admisión como socias colaboradoras, podrán asumir, incluso simultáneamente, la condición de socias usuarias cuando ejerzan la guarda y protección legal de escolares menores o incapaces, o cuando representen a alumnos o alumnas adultas que, estando acogidas a centros, residencias o establecimientos regidos por aquéllas, les hayan

otorgado expresamente su representación”.

Debería ser: “acogidos en centros”.

Artículo 117.- Objeto, operaciones y ámbito

“3.- Las cooperativas de viviendas sólo podrán realizar la promoción de viviendas y locales, que en todo caso será única por cada cooperativa, en el territorio a que alcance el ámbito de las mismas, establecido estatutariamente. Dentro del mismo residirán habitualmente la mayoría de las personas socias, salvo que la cooperativa estuviese orientada al servicio exclusivo o preferente de personas socias de la tercera edad o a la promoción de una segunda residencia.

En estos casos especiales, la convocatoria de las asambleas generales se cursará por correo certificado con acuse de recibo al domicilio que hayan señalado a tal efecto las personas socias”.

Este último párrafo no tiene sentido ubicarlo en este apartado, por lo que debería revisarse.

VOTO PARTICULAR FORMULADO AL DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE COOPERATIVAS DE EUSKADI POR EL REPRESENTANTE DE LA CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE EUSKADI (KONFEKOOP) Y POR EL REPRESENTANTE DE LAS ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES

Tras la sesión del Pleno del CES celebrada el 5 de julio de 2018 en la que se ha aprobado, con el voto en contra de KONFEKOOP y de las Organizaciones de Consumidores, el **DICTAMEN 13/2018** sobre **“el Anteproyecto de Ley de Cooperativas de Euskadi”**, esta Confederación de Cooperativas y las Organizaciones de Consumidores hacen constar el siguiente,

VOTO PARTICULAR

Manifestamos nuestra **posición EN CONTRA** del Dictamen elaborado, tanto en lo relativo a las **Consideraciones Generales en su apartado Valoración general**, como respecto a **las Consideraciones Específicas referidas a los artículos 145 y 146 del Anteproyecto de Ley de Cooperativas**, y **SOLICITAMOS el Mantenimiento** de la redacción original propuesta en el artículo **145.1.** del Anteproyecto, y **la Adición** en el artículo **146.2.a.** de **un nuevo ámbito** de consulta y decisión y representación, al entender que:

1. El Proyecto de Dictamen remitido al Pleno del CES para su aprobación, recoge la disconformidad *“con la referencia del art. 145.1 (medidas de fomento y difusión del cooperativismo) a la Confederación de Cooperativas de Euskadi (KONFEKOOP) como “agente social” reiterando lo expuesto en el Dictamen de 2015. Considera inconveniente utilizar un término que puede resultar equívoco, en la medida en que en el lenguaje coloquial evoca a otras entidades que tienen un carácter distinto al de una Confederación de cooperativas (sindicatos y patronales)”*, y propone que sería más conveniente utilizar otra terminología, concretamente **“agente interlocutor”**, solicitud que en el Proyecto de Dictamen no se sustenta en ninguna norma jurídica básica sino que se hace, entendemos, desde una actitud interesada de una parte de sus miembros, **OBVIANDO:**

- La respuesta al Dictamen 21/2015 remitida el día 22 de diciembre de 2015 por el Gobierno Vasco al CES en relación entre otros al citado artículo 145.1., donde se recogía y aclaraba que *“la locución **agente social** no está reservada legamente a entidad o institución, -y hace referencia, con carácter muy general, a un sujeto de acción colectiva en defensa de unos intereses determinados, de calificación social- ha de interpretarse, ex art. 3.1 Cc, en relación con las funciones atribuidas por la legislación cooperativa a tal Confederación, ex art. 153.4 del texto propuesto, fundamentalmente las de carácter representativo (letra a) de dicho número y artículo)”*.
- Que por lo tanto, **cuando se habla de agente social se hace en aras a lograr el reconocimiento y la participación, además de donde está hoy en día representado el movimiento cooperativo** (OSALAN, EUSTAT, Instituto Vasco de Consumo Kontsumobide, Consejo Vasco de Servicios Sociales, Consejo Vasco de Seguridad Industrial, Consejo de Internacionalización del País Vasco, Consejo Vasco para la Inclusión Social, Consejo Vasco de Familia, el CES, la SPRI, el Consejo Escolar,...), **en aquellos otros organismos en los que KONFEKOOP aspira a estar presente en la defensa de su legítimos intereses**, como puede ser LANBIDE.
- Que la ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, establece en su Artículo 7.4 que las organizaciones de Economía Social, Federaciones o Confederaciones representativas de cada Comunidad Autónoma, tendrán representación en los órganos de participación institucional de las Administraciones de las Comunidades Autónomas que se ocupen de las materias que afectan a sus intereses económicos y sociales, teniendo esta norma conforme a la disposición final primera de dicha Ley carácter básico.
- Que con la redacción propuesta no se está equiparando a dicha Confederación a efectos de su participación institucional en ámbitos de carácter laboral.

2. En el Proyecto de Dictamen aprobado en Comisión **NO SE HA RECOGIDO** la **propuesta de Adición** presentada por KONFEKOOP referida al artículo 146.2.a. sobre **“Medidas de fomento y difusión del cooperativismo”**:

Art.146.2.a) “Se asegurará la representatividad institucional del Movimiento Cooperativo Vasco, propiciando la presencia e interlocución del cooperativismo en los diversos ámbitos de consulta y decisión y organismos de representación institucional de empleo, económicos, educativos y sociales del País Vasco y su progresiva consolidación normativa”.

KONFEKOOP es una asociación empresarial, como se deriva del artículo 1.1 de la Ley de cooperativas vasca presente y futura (“la cooperativa es aquella sociedad que desarrolla una empresa que tiene como objeto prioritario la promoción de las actividades económicas y sociales de sus miembros”) y del artículo 1.1 de la Ley estatal de cooperativas (“la cooperativa es una sociedad constituida por personas que se asocian para la realización de actividades empresariales “), y siendo como es una de las asociaciones empresariales representativas de la CAPV con más de sesenta mil empleos y mil quinientas empresas asociadas (la relación de empresas Cooperativas asociadas es pública, y la recogemos en nuestras Memorias Anuales) **tiene plena legitimidad para formar parte** de los múltiples organismos de representación institucional en los ámbitos de empleo, económico, educativo y social existentes en Euskadi.

Y es precisamente por esta gran representatividad del cooperativismo vasco en el tejido económico y social de la CAPV, que los responsables públicos han considerado que la Confederación de Cooperativas a de formar parte de sus organismos de representación institucional tal y como que lo hemos enumerado anteriormente. Pero existen organismos de representación institucional en las que KONFEKOOP aún no está representada, como es el caso

de LANBIDE en el ámbito del empleo, sin que exista ninguna traba jurídica para ello.

LANBIDE, de acuerdo con su normativa reguladora, tiene como finalidad contribuir al pleno desarrollo del derecho al empleo estable y de calidad, y favorecer la configuración de un mercado de trabajo que contribuya de forma eficiente a garantizar la empleabilidad de las personas trabajadoras, así como a favorecer la cohesión social y territorial a través de la gestión de las políticas de empleo. Y entre sus funciones, están las de gestionar programas de empleo, establecer programas de economía social para la creación de empleo estable, gestionar la intermediación y registro de demandantes de empleo, etc.

Uno de los argumentos para negar la participación de la Confederación de Cooperativas en el ámbito del empleo se basa en la equivalencia entre política laboral y política de empleo. Ante ese planteamiento, **hay que destacar que la política de empleo no se puede confundir con la política laboral.**

La política laboral se circunscribe al ámbito de las relaciones laborales, de naturaleza asalariada y por cuenta ajena, canalizadas a través del contrato de trabajo (Estatuto de los Trabajadores). Mientras tanto, la política de empleo tiene un ámbito mucho más amplio, en el marco de la política económica, como claramente nos muestra el propio derecho positivo.

Así, la Ley 56/2003 de Empleo indica *“que política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo. La política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”* (art. 1 Ley de empleo).

La distinción entre política laboral y política de empleo también se deduce de la distribución competencial que efectúa la Constitución, cuando ubica en distintos apartados la política laboral y la política de empleo. Así, el art. 149.1.7 Const. establece como competencia exclusiva del Estado la legislación laboral. Mientras tanto, el art. 149.1.13 atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, al mismo tiempo que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 148.1.13). A mayor abundamiento, la propia estructura orgánica y funcional del Gobierno Vasco muestra claramente la distinción entre la materia estrictamente laboral (Departamento de Trabajo y Justicia); y la materia del empleo laboral (Departamento de Empleo y Políticas sociales).

Aunque podríamos ahondar más en el tema, no nos extenderemos en la argumentación pero si nos gustaría subrayar que en su momento se adjuntó a la propuesta de adición el **“Informe Jurídico sobre el derecho de KONFEKOOP a participar en el Consejo de Administración de LANBIDE”** realizado por GEZKI (UPV), Mondragon Unibertsitatea y la Universidad de Deusto, y el Decreto Foral 263/2015 por el que se aprueban **los Estatutos del Servicio Navarro de Empleo (artículo 5.1.b.2.c)** por la evidente analogía que muestra con el supuesto que estamos analizando, y donde se puede comprobar que en el Consejo de Gobierno del Servicio Navarro de Empleo interviene CEPES Navarra, asociación que representa, entre otras empresas de economía social, a las empresas cooperativas navarras.

Por todo lo expuesto anteriormente, la Confederación de Cooperativas de Euskadi y las

Organizaciones de Consumidores consideran que **SE DEBE MANTENER EL PRIMER APARTADO DEL ARTÍCULO 145** del Anteproyecto en los mismos términos que aparece en la propuesta remitida por el Gobierno Vasco, y que **en la relación de los ámbitos** de consulta y decisión y organismos de representación institucional **recogido EN EL ARTÍCULO 146.2.A.** del Anteproyecto, y donde se propicia la presencia e interlocución del cooperativismo, **DEBE DE INCLUIRSE NECESARIAMENTE EL ÁMBITO DE EMPLEO.**

Bilbao, a 5 de julio de 2018

Patxi Olabarria Furundarena

Representante de KONFEKOOP en el CES

Mikel Larrea Azpeitia

Representante de las Organizaciones
de Consumidores en el CES