



## SR. CONSEJERO DE EMPLEO Y POLÍTICAS SOCIALES

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 26 de abril de 2016, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 47/2016, relativa al **anteproyecto de la Ley de cooperativas de Euskadi (Ref.: DNCG\_LEY\_64437/2015\_04)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, el vocal Sr. Calonge Crespo.

### **PRESIDENTE:**

D. Sabino Torre Díez.

### **VICEPRESIDENTE:**

D. Xabier Unanue Ortega.

### **VOCALES:**

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Luis M<sup>a</sup> Eskubi Juaristi.

D<sup>a</sup> Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Imanol Zubizarreta Arteche.

D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.

D. Iñaki Calonge Crespo.

### **SECRETARIO:**

D. Jesús M<sup>a</sup> Alonso Quilchano.

## DICTAMEN N° 66/2016

### ÍNDICE

ANTECEDENTES .....	2
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN .....	3
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY .....	3
PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.....	9
TÍTULO COMPETENCIAL.....	14
ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO .....	16
I Observaciones generales.....	16
A) Sobre la técnica normativa empleada: .....	16
B) La inspección de cooperativas: .....	19
C) La responsabilidad de los administradores: .....	23
D) La consideración como agente social de la Confederación de Cooperativas de Euskadi: .....	26



E) Prestación de servicios públicos a través de cooperativas: .....	28
II Otras observaciones al articulado .....	29
III Observaciones de técnica legislativa .....	30
CONCLUSIÓN .....	33

## ANTECEDENTES

1. Por Orden de 17 de febrero de 2016 del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, con fecha de entrada en la Comisión el día 24 siguiente, se somete a consulta el anteproyecto de ley señalado en el encabezamiento.
2. El expediente remitido, además del texto del anteproyecto y de la citada orden de solicitud, consta de los siguientes documentos::
  - a) Orden de 29 de abril de 2015 del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, por la que se da inicio al procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de cooperativas de Euskadi.
  - b) Memoria técnica justificativa del anteproyecto, de fecha 25 de junio de 2015, elaborada por la Dirección de Economía Social del departamento promotor de la iniciativa.
  - c) Memoria económica relativa al anteproyecto, de 25 de junio de 2015.
  - d) Primer borrador del anteproyecto, de 11 de octubre de 2007.
  - e) Informe provisional sobre la evaluación previa del impacto en función del género, de 17 de septiembre de 2015.
  - f) Informe de impacto en la empresa, de fecha 17 de septiembre de 2015, elaborado por la Dirección de Economía Social.
  - g) Orden de 29 de septiembre de 2015 del citado consejero, de aprobación previa del anteproyecto de Ley de cooperativa de Euskadi, en la que se incluye una segunda versión del texto de la norma en bilingüe.
  - h) Informe jurídico departamental, de 2 de octubre de 2015, elaborado por la Dirección Régimen Jurídico y Servicios.
  - i) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de la Viceconsejería de Política Lingüística, de 13 de octubre de 2015.



- j) Informe de fecha 26 de octubre de 2015 emitido por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- k) Alegaciones de la Confederación de Cooperativas de Euskadi, de 26 de octubre de 2015.
- l) Informe 10/2015 del Consejo de Cooperativas de Euskadi de 6 de noviembre de 2015.
- m) Memoria de tramitación del anteproyecto de fecha 12 de noviembre de 2015.
- n) Tercera versión del anteproyecto de ley de fecha 12 de noviembre de 2015.
- o) Alegaciones del Departamento de Educación, Política lingüística y Cultura de 17 de noviembre de 2015.
- p) Dictamen 21/15 del Consejo Económico y Social Vasco (CES), de 11 de noviembre de 2015.
- q) Memoria de tramitación del anteproyecto de fecha 22 de diciembre de 2015.
- r) Cuarta versión del anteproyecto de ley, de 23 de diciembre de 2015.
- s) Informe de la Oficina de Control Económico de fecha 12 de febrero de 2016
- t) Memoria de tramitación del anteproyecto de 17 de febrero de 2014.
- u) Texto definitivo del anteproyecto, de 4 de diciembre de 2007.

### **INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN**

- 3. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los anteproyectos de ley, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

### **DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY**

- 4. El texto sometido a dictamen está compuesto de una parte expositiva, 154 artículos — dispuestos en 4 títulos, 15 capítulos y 18 secciones—, 5 disposiciones adicionales, 2 transitorias, 1 derogatoria y 5 finales.
- 5. El texto mantiene la estructura formal del texto vigente reproduciendo ampliamente su contenido material.



6. En este sentido, podemos destacar que, junto con el mantenimiento de gran parte del articulado vigente, se actualiza el texto normativo integrando en el mismo las modificaciones de que ha sido objeto. También se ha aprovechado el momento para realizar determinados ajustes y mejoras jurídico-técnicas que contribuyen a la coherencia de la norma y a su interpretación y aplicación prácticas.
7. Los objetivos y contenidos de la reforma han sido convenientemente pormenorizados a través de la parte expositiva, donde se analizan con detalle las modificaciones propuestas.
8. Como objetivos generales, tal y como se afirma a lo largo del expediente, podemos destacar los siguientes:
  - a) Clarificar cuestiones nucleares determinantes de la eficacia y validez de este tipo societario como alternativa, democrática y solidaria, de hacer empresa, como es el supuesto de la responsabilidad de los socios por las deudas sociales.
  - b) Revisar la configuración legal de determinadas clases de cooperativas para garantizar, no solo posibilitar, su acomodo al régimen orgánico y funcional cooperativo; como es el caso de las cooperativas de viviendas y las de transporte.
  - c) Acomodar la actividad de la Administración, de fomento y de control, en materia cooperativa al entorno jurídico, económico e institucional general actual; así como al grado de desarrollo de las propias cooperativas vascas como sociedades, identificando, fomentando y garantizando lo específico de la identidad de estas sociedades, aquello que legitima su consideración como de interés social.
  - d) Incorporación de las líneas directrices generales del derecho de sociedades, en constante y rápida evolución; como es el caso de la regulación del gobierno corporativo.
  - e) Posibilitar la autorregulación de determinados aspectos vía estatutaria o reglamento interno en su caso, dentro del movimiento cooperativo.
9. Los citados objetivos se ven reflejados en la parte dispositiva que tiene los siguientes contenidos:
10. El título I, “De la sociedad cooperativa”, integra once capítulos.
11. El capítulo I, con 6 artículos, contempla las disposiciones generales en la materia: en el artículo 1, el concepto y principios de la sociedad cooperativa; en el artículo 2, las cuestiones relativas a su denominación; en el artículo 3; el domicilio social; y en el artículo 4, el capital social mínimo necesario para la constitución de las sociedades. Además, el artículo 5 regula las operaciones con terceros y el artículo 6, los contenidos



relativos a las secciones de las cooperativas que deberán ser definidos en los estatutos.

12. En el capítulo II, dedicado a la “Constitución de la cooperativa”, en el artículo 7 dispone los aspectos relativos a la asamblea constituyente, en el artículo 8, las particularidades de la cooperativa en constitución y en el artículo 9, la calificación previa del proyecto de estatutos por parte del Registro de Cooperativas. Asimismo, el artículo 10 regula la cooperativa irregular, el artículo 11, la forma de constitución de la cooperativa, el artículo 12, los contenidos y características de la escritura de constitución, el artículo 13, el contenido mínimo de los estatutos y, finalmente, en el artículo 14, la nulidad de la cooperativa.
13. El capítulo III integra los artículos dedicados a regular el “Registro de Cooperativas de Euskadi”. El artículo 15 contempla su organización, el artículo 16, la eficacia del registro, el artículo 17, sus funciones y el artículo 18, las normas de aplicación supletoria
14. Dentro del capítulo IV, dedicado a las “Personas socias”, el artículo 19 establece las personas que pueden tener tal condición, el artículo 20, su admisión en la cooperativa y el artículo 21, las personas que tienen la condición de socias de trabajo. Por su parte, los artículos 22 y 23 establecen, respectivamente, las obligaciones y derechos de las personas socias, el artículo 24 contempla el derecho de información de los socios y el artículo 25, sus límites y garantías. Además, el artículo 26 refleja la baja voluntaria en la cooperativa, el artículo 27, la baja obligatoria, el artículo 28, la expulsión de las personas socias, el artículo 29, los aspectos relativos a las normas de disciplina social y el artículo 30, el régimen de las personas socias inactiva o no usuarias.
15. El capítulo V, dedicado a “Los órganos de la cooperativa”, se inicia con el artículo 31 que realiza una enumeración de los mismos, distinguiendo aquellos que son necesarios, a saber, la asamblea general y el órgano de administración, de aquellos que pueden ser contemplados con carácter potestativo en los estatutos de la cooperativa, cuales son la comisión de vigilancia, el consejo social y el comité de recursos, sin perjuicio de otros que se prevean en los citados estatutos pero que, en ningún caso, podrán ostentar competencias atribuidas a los anteriores.
16. La sección 1ª de este capítulo se dedica a la regulación de la asamblea general. El artículo 32 detalla el concepto y sus competencias, el artículo 33, las clases de asambleas generales, el artículo 34, su convocatoria y el artículo 35, su funcionamiento. Por su parte, el artículo 36 contempla los aspectos relacionados con el derecho al voto, el artículo 37, el régimen de mayorías para la adopción de acuerdos, el artículo 38, los aspectos del acta de asamblea general, el artículo 39, la asamblea de delegados y el artículo 40, el régimen de impugnación de acuerdos de la asamblea general.



17. La sección 2ª se titula “De la administración y representación de la cooperativa”. Dentro de la misma, en el artículo 41 se recoge la naturaleza y competencias de los administradores, en el artículo 42, la forma de elección de los mismos, en el artículo 43, las causas de incapacidad y las prohibiciones para ser administrador, en el artículo 44 se aborda la remuneración y en el 45, la duración del mandato y la forma de cese. También se regula la composición y renovación del consejo rector en el artículo 46 y en el artículo 47, su funcionamiento. Además, el artículo 48 establece los deberes que deberán cumplir las personas administradoras, el artículo 49, su responsabilidad, el artículo 50, las acciones de responsabilidad contra las mismas y el artículo 51, la impugnación de sus acuerdos.
18. En la sección 3ª, correspondiente a la comisión de vigilancia, el artículo 52 regula su composición, mandato y nombramiento, el artículo 53, las facultades de información, el artículo 54, su ámbito de aplicación y el artículo 55, sus competencias y funcionamiento.
19. La sección 4ª se dedica a “Otros órganos”, contemplando en el artículo 56 la figura del consejo social, su naturaleza y funciones, y en el artículo 57, la composición y funciones del comité de recursos.
20. El capítulo VI, relativo al régimen económico, se inicia con el artículo 58, que determina de forma expresa la responsabilidad de la cooperativa por las deudas sociales. El artículo 59 se dedica a la composición del capital social, el artículo 60 aborda las aportaciones obligatorias al capital social y el artículo 61, las voluntarias, el artículo 62, el interés de las aportaciones, el artículo 63, la actualización de las aportaciones, el artículo 64, su transmisión y el artículo 65, su reembolso. El artículo 66 regula las participaciones especiales y el artículo 67, otro tipo de financiaciones. La determinación de excedentes netos es contemplada en el artículo 68, el artículo 69 se refiere a su distribución, el artículo 70, al fondo de reserva obligatorio, el artículo 71, a la contribución para la educación y promoción corporativa y otros fines de interés público y el artículo 72, a la imputación de pérdidas.
21. El capítulo VII, dedicado a la documentación social y contabilidad, incluye el artículo 73 que detalla la documentación social, el artículo 74, la contabilidad de las cooperativas, el artículo 75, la auditoría de sus cuentas y el artículo 76, la figura del letrado asesor.
22. El capítulo VIII, relativo a la modificación de los estatutos, contiene los artículos 77 y 78, dedicados a la modificación de estatutos y al cambio de domicilio social, respectivamente.
23. El capítulo IX, “Fusión y escisión de la cooperativa”, en su artículo 79 regula las modalidades y efectos de la fusión, el 80 aborda el proyecto de fusión, el artículo 82, el acuerdo de fusión, el artículo 83, el derecho de separación del socio y el artículo 84, el derecho de



oposición de los acreedores. En el artículo 85 se detalla los aspectos relativos a la escritura e inscripción de la fusión, en el artículo 86, las fusiones especiales y en el artículo 87, la escisión de la cooperativa.

24. El capítulo X está dedicado a la transformación e incluye dos artículos: el artículo 88, sobre la transformación de cooperativas y el artículo 89, sobre la transformación en cooperativas.
25. En el capítulo XI, sobre disolución y liquidación, el artículo 90 contempla las causas de disolución, el artículo 92, la eficacia de las causas de disolución, el artículo 93, el proceso de liquidación, el artículo 94, la transmisión de funciones, el artículo 95, las funciones de los liquidadores, el artículo 96, la intervención de la liquidación, el artículo 97, la adjudicación del haber social, el artículo 98, el balance final, el artículo 99, la cancelación registral y el artículo 100, el concurso de la cooperativa.
26. El título II, intitulado “Disposiciones especiales”, aborda la regulación de los diferentes tipos de cooperativas.
27. El capítulo I regula las diferentes clases de cooperativas a través de sus diferentes secciones.
28. La sección 1ª, dedicada a las normas comunes a todas ellas, incluye un único artículo 101 sobre la calificación y normativa aplicables con carácter general.
29. La sección 2ª, relativa a la cooperativas de trabajo, contiene el artículo 102 sobre el objeto y norma generales de este tipo de cooperativa, el artículo 103, relativo al periodo de prueba previo a la admisión como socio, el artículo 104, sobre el régimen de trabajo, el artículo 105, sobre referente al régimen disciplinario, el artículo 106, sobre la suspensión o baja obligatoria por causas económica, técnicas, organizativas, de producción o de fuerza mayor, y el artículo 107, relativo a cuestiones contenciosas.
30. La sección 3ª contempla las cooperativas de consumo en su artículo 108, relativo a su objeto y función social.
31. La sección 4ª, que regula las cooperativas de enseñanza, recoge en su artículo 109 los objetivos y modalidades de las mismas, en el artículo 110, las especialidades de las cooperativas de enseñanza integrales y en el artículo 111 los socios de naturaleza o utilidad pública.
32. La sección 5ª, denominada “Cooperativas agroalimentarias”, establece en el artículo 112 el objeto y actividades de las mismas y en el artículo 113, el régimen de sus operaciones con terceros.



33. La sección 6ª, “Cooperativas de explotación comunitaria”, define en el artículo 114 el objeto y ámbito de este tipo de compañías, en el artículo 115, el régimen de las personas socias y en el artículo 116, la estructura económica de las mismas.
34. La sección 7ª se dedica al régimen de las “Cooperativas de vivienda”. El artículo 117 establece el objeto, operaciones y ámbito que les corresponde, el artículo 118, el régimen de adjudicación o cesión, el artículo 119, el régimen de las personas socias, el artículo 120, el consejo rector, el artículo 121, la obligación de auditar las cuentas y disponer de letrado asesor y el artículo 122, la promoción de vivienda de protección oficial y las transmisión de derechos.
35. La sección 8ª, “Cooperativas financieras”, refleja las características de las cooperativas de créditos y seguros en sus artículos 123 y 124, respectivamente.
36. La sección 9ª, denominada “Cooperativas sanitarias”, define las cooperativas de asistencia sanitaria en su artículo 125 y las de instalaciones sanitarias en su artículo 126.
37. La sección 10ª, “Cooperativas de servicios, establece las diferentes modalidades de las mismas. Así, en el artículo 127, las cooperativas de servicios profesionales, en el artículo 128, las cooperativas de servicios empresariales, en el artículo 129, las cooperativas de transporte y en el artículo 130, las cooperativas de servicios institucionales. Además, en el artículo 131 recoge las normas complementarias a todas ellas.
38. La sección 11ª, a través de su artículo 132, regula las Junior cooperativas.
39. La Sección 12ª, dedicada a las cooperativas de integración social e inserción, aborda ambos tipos a través de sus artículos 133 y 134.
40. El capítulo II regula la “Integración y agrupación cooperativa” en sus diferentes secciones.
41. La sección 1ª se dedica a las “Cooperativas de segundo o ulterior grado”. El artículo 135 define su objeto y características, el artículo 136, la capacidad de las mismas y la forma de ingreso y baja de las personas socias, el artículo 137, el régimen económico, el artículo 138, la estructura orgánica y el derecho de voto, el artículo 139, la liquidación de las mismas y el artículo 140, la normativa de aplicación supletoria.
42. La sección 2ª, “Otras modalidades de colaboración económica”, determina en el artículo 141 las agrupaciones empresariales, en el artículo 142, los acuerdos intercooperativos, en el artículo 143, los grupos cooperativos y en el artículo 144, las cooperativas mixtas.
43. El título III, “De las cooperativas y la Administración”, regula en el artículo 145 el interés social y la utilidad pública y en el artículo 146, las medidas de fomento y difusión del cooperativismo. Por su parte, norma en el artículo 147 la inspección cooperativa, en el artículo 148, las infracciones cooperativas, en el 149, las sanciones cooperativas, en el





- 150, la descalificación de una cooperativa y en el 151, la intervención temporal de las cooperativas.
44. Finalmente, el título IV contiene dos capítulos dedicados al asociacionismo cooperativo.
  45. El capítulo I, titulado “Las asociaciones cooperativas”, después de recoger en su artículo 152 los principios generales en este ámbito, introduce la posibilidad, en su artículo 153, de la existencia de las uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas.
  46. Por último, el capítulo II, en su único artículo 154, contempla el Consejo Superior de Cooperativas, entidad pública de carácter consultivo y asesor de las administraciones públicas vascas para todos los temas que afecten al cooperativismo.
  47. El texto incluye seis disposiciones adicionales. La primera, relativa al cómputo de plazos, la segunda, a las cooperativas de transporte de trabajo asociado, la tercera, relativa a los programas anuales para el impulso, promoción y fomento del cooperativismo, la cuarta, sobre la igualdad de trato en materia de fomento y consolidación de empleo, la quinta, que establece la obligación de las cooperativas de procurar la presencia equilibrada de hombres y mujeres en sus órganos y la sexta, sobre la utilización de las lenguas oficiales.
  48. Asimismo, se contemplan dos disposiciones transitorias: la primera, relativa a los expedientes en tramitación y la segunda, a la aplicación de los actuales estatutos.
  49. La disposición derogatoria única deroga la actual Ley 4/1993, de 11 de febrero, sobre cooperativas, y el artículo 5.3 de la Ley 6/2008, de 25 de junio, de la sociedad cooperativa pequeña de Euskadi.
  50. Por último, se incluyen cinco disposiciones finales. La primera, sobre la entrada en vigor, que será a los treinta días de su publicación en el BOPV; la segunda, relativa al ámbito de aplicación de la norma; la tercera apunta la posibilidad de regulación, por parte del departamento competente del Gobierno Vasco de nuevas clases de cooperativa; la cuarta posibilita la actualización de los importes cuantitativos fijados en la norma; y la quinta, sobre la aplicación y desarrollo de la ley, concretando la obligación de la aprobación por parte del Gobierno de los reglamentos de desarrollo de la función inspectora y del procedimiento de sanción cooperativa.

## **PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN**

51. La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), en su artículo 3.1, contempla su aplicación a las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley.



52. Según doctrina constante de esta Comisión, hay que advertir que esa identidad de régimen no anula el diferente enfoque que debe presidir el análisis del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, en atención a la peculiar naturaleza del producto en el que desemboca su tramitación.
53. La LPEDG pretende que, al elaborar los proyectos de ley, el ejecutivo aplique la misma metodología que al resto de proyectos normativos porque, en palabras de su exposición de motivos, con ello “...se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone”.
54. Es en el Parlamento donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquél pueda pronunciarse (al menos, memoria general, evaluación previa del impacto en función del género y de las medidas correctoras, anejo de financiación e informe de control económico —si comportan un gravamen al presupuesto—; el dictamen de este Comisión y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara).
55. Por tanto, en los anteproyectos de ley, en tanto el procedimiento no puede comprometer la validez del producto final, el examen del proceso seguido en su elaboración busca un resultado principal: conocer el fundamento objetivo que sustenta el dictado de la norma con el contenido propuesto, para lo que se indaga sobre su racionalidad —si es el fruto de una decisión meditada— y su razonabilidad —si está en sintonía con las pautas axiológicas que informan nuestro ordenamiento—.
56. Para ello, siempre con una perspectiva material, se analizan la fase de elaboración en el órgano promotor —las razones y la reflexión que dan sentido al texto normativo inicial—, la fase de participación —si se ha abierto el texto a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados, cuáles han sido sus opiniones y cuáles los motivos para su aceptación o rechazo—, la fase de intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo y la fase de recabar el parecer de las administraciones cuyos ámbitos competenciales se ven concernidos por la regulación.
57. Al examinar el procedimiento se comprueba, también, si se han sopesado los factores de los que, en cada caso, depende la factibilidad de la norma (si se han estudiado distintas alternativas, las consecuencias de estas y sus posibilidades reales de aplicación y, con ello, la potencialidad para obtener los efectos buscados). En esta



vertiente, el examen se detiene con especial atención en el impacto económico: si consta evaluado el esfuerzo público y el privado.

58. Por ello, abordaremos el examen del expediente a fin de contrastar si el procedimiento seguido para obtener el texto que se somete a dictamen es conforme con lo dispuesto en la LPEDG.
59. Se ha dictado la Orden de iniciación, prevista en el artículo 5 LPEDG, con el contenido dispuesto por el legislador, siendo el anteproyecto de ley objeto de aprobación previa en los términos del artículo 7.1 LPEDG que se ha efectuado en el modo de redacción bilingüe.
60. Obra en el expediente una memoria justificativa en la que se analiza la oportunidad de la norma y donde se concretan las razones que la motivan y los objetivos perseguidos. También se realiza una exposición detallada de las novedades proyectadas en la norma y su impacto jurídico en la misma. La memoria realiza igualmente una valoración de la ausencia de impacto de la norma en las cargas administrativas existentes. Además, expone las medidas que propone para fomentar la igualdad de género al procurar que en los órganos societarios la presencia de socios y socias sea equilibrada.
61. También se ha redactado la memoria económica en la que, de acuerdo con la normativa aplicable, se expone la incidencia económico-presupuestaria, económico-organizativa, así como la incidencia que el proyecto tiene en los recursos públicos, en los particulares y en la economía en general. En todos los aspectos se destaca que la nueva normativa, en el caso de generar algún impacto, será mínimo respecto del existente en la actualidad.
62. El órgano promotor de la iniciativa ha realizado el Informe de impacto en función del género, cuya elaboración exige el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres (en adelante LIMH), habiéndose aprobado por el Consejo de Gobierno, en sesión de 21 de agosto de 2012, las directrices para la realización de la evaluación previa de impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres. En el mismo se contienen una evaluación previa del impacto en función del género y las medidas que la norma propone para eliminar las desigualdades y promover la igualdad, destacándose dentro del texto las relativas a la prohibición de discriminación en la admisión como persona socia y en el fomento de la presencia equilibrada en los órganos de las cooperativas.
63. Se ha realizado el informe de impacto en la empresa, tal y como exige el artículo 6 de la Ley 16/ 2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco. En el mismo se detallan las medidas que favorecen y facilitan el funcionamiento de la sociedad cooperativa, haciéndola más competitiva. Se señala



que son medidas que facilitan el emprendimiento y el desarrollo de la actividad empresarial cooperativa sin renuncia, por otra parte, a la identidad corporativa.

64. El informe jurídico cumple las exigencias del artículo 7.3 LPEDG y abarca, en sucesivos epígrafes, los antecedentes, competencia y un exhaustivo análisis del contenido del anteproyecto, efectuando una serie de consideraciones al respecto para la mejora y adecuación del texto. Finalmente realiza un análisis de los trámites necesarios para la tramitación del anteproyecto.
65. La Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas ha informado desde la doble perspectiva del cumplimiento de la normativa lingüística y de su incidencia en la normalización del uso del euskera. Derivado de sus recomendaciones, se ha añadido una disposición final sexta en relación con el derecho a la utilización de las lenguas oficiales en el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.
66. Conforme al artículo 8.3 de la LPEDG, se ha practicado el trámite de audiencia, trasladándose el texto, de manera particular, a la Confederación de Cooperativas de Euskadi y al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.
67. Igualmente, se ha consultado a las diputaciones forales y a la Asociación de Municipios Vascos EUDEL, que no han realizado alegaciones al mismo.
68. La Confederación de Cooperativas de Euskadi —órgano que ostenta la mayor representación de las cooperativas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (artículo 144.3 de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de cooperativas de Euskadi, LCE)— ha realizado una valoración positiva de diversas modificaciones realizadas por el texto. No obstante, manifiesta su disconformidad con el planteamiento de reducir la representatividad de las cooperativas en el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi al 50%, siendo actualmente mayoritarias. Asimismo, considera necesario que se garantice la representación del movimiento empresarial cooperativo en los diversos ámbitos de consulta y decisión institucionales.
69. Conforme a lo establecido en el artículo 145.2.b) de la vigente LCE, el anteproyecto ha sido informado por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. El informe realiza una serie de consideraciones específicas y propuestas de mejora al articulado, valorando favorablemente el texto objeto de su análisis.
70. El anteproyecto de ley ha sido remitido a los siguientes departamentos del Gobierno Vasco, al considerarse que tienen interés en la materia: Departamento de Administración Pública y Justicia, Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad y Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura.



71. Entre ellos, el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, a través de su Dirección de Régimen Jurídicos y Servicios, ha realizado un informe sobre el anteproyecto. En el mismo ha valorado positivamente la inclusión en el texto de la contribución obligatoria impuesta a la promoción educativa y del uso del euskera dentro de la preexistente promoción cultural, profesional y asistencial.
72. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer ha elaborado el informe recogido en el artículo 21 LIMH, habiendo considerado adecuada la aplicación de la exención de emisión del informe de impacto en función de género de acuerdo a lo dispuesto en el apartado 2.1. d) de la directriz primera.
73. Consta el informe del Consejo Económico y Social Vasco (CES) emitido en virtud del artículo 3.1.a) de la Ley 8/2012 de 17 de marzo, reguladora del mismo. El CES muestra su desacuerdo con la consideración como agente social de la Confederación de Cooperativas de Euskadi ya que, “con la redacción propuesta pudiera entenderse que se está equiparando a dicha Confederación con los sindicatos y las organizaciones empresariales a efectos de su participación institucional en determinados ámbitos, concretamente el laboral, donde dicha participación está predeterminada y acotada bajo el principio de tripartismo y paridad. Por ello, entendemos que sería más conveniente utilizar otra terminología de descarte cualquier duda de interpretación, como por ejemplo la de “interlocutor del movimiento cooperativo vasco”. Por otra parte, realiza determinadas precisiones y consideraciones con el objeto de mejorar o acotar algunos de los aspectos contemplados en el articulado. Sus mayores cautelas se manifiestan en relación con la atribución de la función inspectora al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, dado el carácter de “policía administrativa” de la misma, debiendo recaer en la propia Administración. En su caso, debería circunscribirse a una labor de colaboración para la realización de las inspecciones.
74. En el dictamen del CES figura un voto particular formulado por el representante de Konfekoop. La discrepancia se centra en la consideración como agente social del movimiento cooperativo y en las medidas de fomento propuestas derivadas de lo anterior que, a diferencia del CES, estima que no se deben limitar al ámbito laboral, sino que deben contemplarse en todos aquellos ámbitos donde se afecten sus intereses.
75. Figura asimismo el informe de la Oficina de Control Económico, en ejercicio de las funciones que le atribuyen los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El informe destaca que determinadas medidas contenidas en el proyecto no han sido valoradas convenientemente. El informe destaca la ausencia de valoración del impacto organizativo respecto a las previsiones referidas tanto al Registro de Cooperativas como al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Si bien sus mayores críticas se centran en la ausencia de consulta al órgano competente en contratación de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en relación



con la posibilidad de constitución de sociedades cooperativas de servicios públicos. Finalmente, aun resaltando su dificultad, destaca la ausencia de valoración de la incidencia económica que puede tener el proyecto en otras administraciones, en los particulares y en la economía en general.

76. Como resultado se ha elaborado una memoria económica complementaria en la que se incorporan las propuestas realizadas por la Oficina de Control Económico y se realiza una aproximación a las valoraciones requeridas. Entiende la Comisión que la nueva memoria ha dado cumplimiento a tales exigencias.
77. Cabe reseñar que, a pesar de que el texto contiene decisiones organizativas estratégicas importantes, además de la previsión de utilización de medios telemáticos en la toma de decisiones, no se ha realizado consulta a la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, sin que consten las razones al respecto.
78. También hubiera sido interesante la participación de la Dirección de Función Pública al estar implicados en el texto servicios de inspección que pueden ser considerados susceptibles de desempeño por funcionarios públicos, además de considerar que las decisiones que en el texto se adopten pueden afectar a la distribución de funciones y tareas de determinadas unidades administrativas, lo que pudiera requerir su atención.
79. Independientemente de lo anterior, debemos considerar, que se ha dado cumplimiento al procedimiento de elaboración previsto en la LEPDG.

## **TÍTULO COMPETENCIAL**

80. El hecho de constituir la disposición proyectada una nueva modificación de la Ley 4/1993, de 11 de febrero, sobre cooperativas (LCE), respecto de cuyas modificaciones anteriores ha emitido este órgano consultivo los dictámenes 48/1999 y 6/2005, excusa a esta Comisión en parte de realizar mayores consideraciones en cuanto a la competencia que habilita a la Comunidad Autónoma para la adopción de la norma y le permite remitirse a lo dicho en aquéllos.
81. En todo caso, cabe destacar que el título que habilita a la CAPV para intervenir en esta materia es el relativo a cooperativas que le atribuye el artículo 10.23 del Estatuto de Autonomía del País Vasco con carácter exclusivo, conforme a la legislación general en materia mercantil (artículo 149.1.6ª de la CE).
82. Las implicaciones de dicha competencia de la CAPV en materia de cooperativas fue objeto de expreso análisis por el Tribunal Constitucional, en la Sentencia (STC) 72/83, con motivo del examen de constitucionalidad de la Ley 1/1982, de 11 de febrero, sobre cooperativas, antecedente de la actual LCE.



83. En lo fundamental, se señaló que las competencias de grado exclusivo previstas en el artículo 10 del EAPV comprenden normalmente competencias legislativas y de ejecución, por lo que el artículo 10.23 EAPV atribuye a la CAPV la competencia para regular por ley las cooperativas, debiéndose prescindir de posiciones doctrinales acerca de si las cooperativas han de calificarse o no como sociedades mercantiles. Consecuentemente, la expresión “conforme a la legislación general en materia mercantil” se ha de interpretar en el sentido de que habrá que respetar tal legislación en cuanto sea aplicable a las cooperativas, como sucede cuando la legislación general de cooperativas remite a la legislación mercantil, o cuando contiene preceptos mercantiles (STC 72/83, FJ 3).
84. En conclusión, la CAPV tiene competencia para regular por ley las cooperativas que llevan a cabo su actividad societaria típica, en los términos ya expuestos, dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aun cuando establezcan relaciones jurídicas o realicen actividades de carácter instrumental fuera del territorio de la misma.
85. Se señaló, además, en dicha sentencia que la competencia de la CAPV en la materia se atenderá fundamentalmente a las funciones típicas de las cooperativas, constituidas por las relaciones de las cooperativas con sus socios, también llamadas relaciones societarias internas, por contraste con las relaciones jurídicas con terceros, que tienen un valor instrumental, aunque también necesario (STC 72/83, FJ 4).
86. La prelación de las fuentes del régimen jurídico, que hacen de aplicación directa las disposiciones autonómicas en materia de cooperativas por virtud de su competencia exclusiva, se vuelve a reconocer más recientemente en la STC 291/05, FJ 4, por relación a una clase especial de cooperativas, las cooperativas de crédito.
87. En la misma, aparte de recapitularse la doctrina general sobre los títulos competenciales que en la materia afectan respectivamente a las comunidades autónomas y al Estado (delimitada, además de en la señalada STC 72/83, en las SSTC 44/84, 165/85), se significa —si bien en relación con cierta clase específica de cooperativas, las cooperativas de crédito, recordando a su vez pasajes de las SSTC 134/92, F2 y 155/93, F3— que las comunidades autónomas —que, por cierto, ostentan ya todas en estos momentos competencias del mismo grado en materia de cooperativas— deberán adecuar sus disposiciones relativas a las cooperativas a las normas estatales en materia de ordenación del crédito, de coordinación de la planificación económica, legislación mercantil y de relaciones y condiciones laborales.
88. Así mismo, no podemos dejar de constatar la relación de esta materia con el título competencial establecido en el artículo 10.5, del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), conforme al cual es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco “la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil, foral y especial, escrito o consuetudinario, propio de los territorios históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito



territorial de su vigencia”. Y ello porque el encaje de esta ley, y de un amplio elenco de las normas contenidas en la misma, dentro del amplio concepto de “Derecho civil, foral y especial, escrito o consuetudinario, propio de los territorios históricos que integran el País Vasco infracciones de los preceptos” ha sido reiteradamente reconocido por la jurisprudencia.

89. A este respecto, es preciso traer a colación la asentada doctrina de la Sala Primera, de lo civil, del Tribunal Supremo que, partiendo de la afirmación de que “la Ley de Cooperativas del País Vasco no puede ser excluida del concepto de Derecho civil especial propio de dicha Comunidad Autónoma” (Auto del Tribunal Supremo, Sala Primera, de lo civil, de 10 de mayo de 2011, Rec. 81/2011; Auto del Tribunal Supremo, Sala Primera, de lo civil, de 1 de marzo de 2011, Rec. 939/2010) y con base en el art. 14 del EAPV, viene a resolver la competencia de la Sala de lo civil y penal del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco para conocer del recurso de casación por las infracciones de sus preceptos. Esta consideración, por lo demás, es también la que fundamenta y abre la vía a algunos de los preceptos del anteproyecto que, como veremos más adelante al volver sobre este tema, sobre la base de otros ya contenidos en la legislación ahora sustituida, afirman la competencia de órganos jurisdiccionales del orden civil.
90. Esta doctrina, por lo demás, viene a confirmar la ya establecida respecto de la Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de cooperativas de Galicia, sobre la consideración de que el recurso basado en la infracción de sus preceptos se fundaba, “exclusivamente o junto a otros motivos, en infracción de las normas de Derecho civil, foral o especial propio de la Comunidad” (Auto del Tribunal Supremo, Sala Primera, de lo civil, de 13 de junio de 2006, Rec. 1401/2005; Auto del Tribunal Supremo, Sala Primera, de lo civil, de 31 de julio de 2007, Rec. 2094/2006).
91. En consecuencia, la CAPV posee desde una perspectiva competencial habilitación genérica para dictar la iniciativa que se dictamina.

## **ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO**

### **I OBSERVACIONES GENERALES**

#### **A) Sobre la técnica normativa empleada:**

92. La LCE desde su publicación, en junio de 1993, ha sufrido una serie de modificaciones derivadas de la Ley 1/2000, de 29 de junio, de modificación de la Ley de cooperativas de Euskadi, y de la Ley 8/2006, de 1 de diciembre, de segunda modificación de la Ley de cooperativas de Euskadi. Además, en este periodo se ha publicado la Ley 6/2008, de 25 de junio, de la sociedad cooperativa pequeña de Euskadi (LSCPE), que completa el panorama legislativo en la materia.





93. En el ámbito reglamentario se ha desarrollado la normativa de cooperativas mediante el Decreto 58/2005, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de cooperativas de Euskadi, el Decreto 59/2005, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de Euskadi, y el Decreto 61/2000, de 4 de abril, por el que se regulan las cooperativas de iniciativa social.
94. Así las cosas, tal y como hemos avanzado, uno de los principales motivos de la reforma proyectada es “la refundición de los mencionados textos legales que han ido modificando el régimen de cooperativas con el tiempo con el objetivo de facilitar la identificación y aplicación de la norma en vigor, esto es, para la seguridad jurídica necesaria en la interpretación y aplicación de la norma.
95. También se aprovecha la coyuntura para elevar de rango determinados contenidos reglamentarios que se estima merecen tal consideración. Además, esta compilación, como se expresa en la exposición de motivos, incluye la armonización, fundamentalmente terminológica y de identidad de razón y soluciones jurídicas de aclaración respecto de aquellos elementos normativos que pudieran adolecer de inconcreción o suscitar dudas en su aplicación.
96. Inicialmente, derivado del alcance limitado de la reforma, llama la atención el empleo de esta técnica normativa que nos proporciona un texto nuevo e integral. Así, gran parte de los preceptos incluidos en el anteproyecto mantienen en su totalidad una redacción idéntica a la vigente, y otra parte de ellos limitan su modificación a introducir los ajustes necesarios para adecuar su tenor a las novedades surgidas tras su aprobación o a la realización de correcciones o meros ajustes técnicos o aclaratorios.
97. Generalmente, en este tipo de supuestos suele acudir a las técnicas legislativas dispuestas al efecto. En nuestro caso, el artículo 52.2 de la Ley de Gobierno prevé dos técnicas diferentes, a saber, la delegación legislativa para la realización de un texto articulado, que debe acordarse mediante ley de bases, o para refundir varios textos legales en uno sólo, lo que debe acordarse mediante ley ordinaria.
98. La delegación legislativa, en sus dos modalidades, está configurada de forma similar en el texto constitucional —artículos 82 a 85 y 153 a) CE— con proyección sobre el conjunto del ordenamiento. De este modo, los principios que allí se establecen imponen unos límites y unos requisitos que son aplicables tanto en el ámbito estatal como en el autonómico.
99. En el presente caso nos encontraríamos en el segundo supuesto, donde se debería aprobar una ley ordinaria de modificación de la vigente ley y en la misma se habilitaría al Gobierno a realizar la refundición. En este caso se requiere que la delegación especifique si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la



de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos. En el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi el texto refundido elaborado requiere, como garantía añadida, la conformidad parlamentaria (artículos 52.2 y 4 de la Ley de Gobierno y 192 Reglamento del Parlamento Vasco).

100. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha precisado que “no es menos cierto que la labor refundidora que el Legislador encomienda al Gobierno aporta también un contenido innovador, sin el cual carecería de sentido la delegación legislativa”. En esta dirección, afirma que “el Texto Refundido, que sustituye a partir de su entrada en vigor a las disposiciones legales refundidas, las cuales quedan derogadas y dejan de ser aplicables desde ese momento, supone siempre un juicio de fondo sobre la interpretación sistemática de los preceptos refundidos, sobre todo en el segundo tipo de refundición prevista en el artículo 82.5 de la Constitución, es decir, el que incluye la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos, pues ello permite al Gobierno, como hemos dicho en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 16, la explicitación de normas complementarias a las que son objeto de la refundición, con el fin de colmar lagunas, y en todo caso le habilita para llevar a cabo una depuración técnica de los textos legales a refundir, aclarando y armonizando preceptos y eliminando discordancias y antinomias detectadas en la regulación precedente, para lograr así que el Texto Refundido resulte coherente y sistemático” (STC 166/2007, de 4 de julio, FJ 8).
101. Así, el texto refundido facilita el conocimiento de la regulación de tal materia, pues su aprobación supone la derogación de las normas refundidas. La elección de una técnica u otra puede venir condicionada por la densidad normativa de la modificación o por motivos de alteraciones sistemáticas en el ordenamiento en vigor, entre otras.
102. La particularidad viene derivada del principio de seguridad jurídica —ex artículo 9,3 CE—, que ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5) o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)
103. Así, el texto refundido no innova el ordenamiento jurídico sino que se limita a reproducir disposiciones vigentes, y el análisis del mismo únicamente se refiere a si la normativa proyectada respeta los términos de la delegación y si, en términos jurídicos, en el texto refundido se ha llevado a cabo correctamente la refundición de las disposiciones afectadas. En cambio, si se opta elaborar texto integral el análisis tiene una dimensión diferente ya que nos encontramos ante un derecho nuevo que sustituye al anterior, aun teniendo idénticos contenidos en gran parte de su articulado. En este escenario la perspectiva del análisis de la norma que se pretende aprobar se modifica, entrando en juego otro tipo de visiones, que pudieran abocar al cuestionamiento o, incluso, a la modificación de la normativa en vigor con el consiguiente riesgo para el tráfico jurídico.



104. Así las cosas, examinado el contenido del anteproyecto, esta Comisión considera que es uno de los ejemplos en los que hubiera estado justificado acometer previamente la modificación planteada sobre la LCE, autorizando al Gobierno, en la misma norma modificativa, para ejecutar la refundición que ahora se plantea, dado las amplias facultades que se puede otorgar mediante dicha técnica de delegación.
105. En este apartado resta por destacar la existencia de un desajuste entre la voluntad manifestada en la parte expositiva y los contenidos concretos reflejados en el texto elaborado. Así, inicialmente se manifiesta que la intención del legislador es la refundición de los diversos textos legales aparecidos en uno único, los cuales son objeto de cita expresa. Sin embargo, esto no responde a la realidad planteada ya que el anteproyecto no incluye contenido alguno de la LSCPE.
106. Al respecto, si observamos los contenidos de la disposición derogatoria única, singularmente se deroga el número 5 del artículo 3 de la citada LSCPE, pero no el resto del articulado.
107. Por tanto, si lo que se pretende es el mantenimiento singular de la LSCPE deberían subsanarse las menciones a la integración de dicho texto en el nuevo. Ahora bien, dado el carácter del texto, esta Comisión entiende que sería más adecuado realizar el esfuerzo integrador, que permita la obtención de un único texto que regule en su totalidad la realidad jurídica de las cooperativas en Euskadi, evitando la dispersión normativa que, en principio, se pretende subsanar.

#### **A) La inspección de cooperativas:**

108. El artículo 147 del anteproyecto recoge la atribución “al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi del ejercicio de la función inspectora en relación con el cumplimiento de la presente Ley, sin perjuicio de las funciones inspectoras que corresponden a los distintos departamentos del Gobierno Vasco o a otras administraciones públicas conforme a sus respectivas competencias”.
109. Por su parte, el artículo 154 establece que el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se configura como una entidad pública de carácter consultivo y asesor de las administraciones públicas vascas para todos los temas que afectan al cooperativismo. Gozará de personalidad jurídica propia, distinta de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, siendo el régimen de su personal el laboral.
110. Inicialmente cabe señalar que las facultades de inspección han sido ubicadas entre las potestades administrativas de supervisión de la actividad de los particulares, con el objetivo de que la misma se adecúe a lo previsto en el ordenamiento jurídico. La inspección se ha considerado tradicionalmente como una potestad reglada ubicada



entre las actividades de policía administrativa, con un carácter instrumental respecto al sector en el que se despliega.

111. La potestad de inspección no es equivalente a la potestad sancionadora ya que tiene un carácter más preventivo. Su fin está más ligado al cumplimiento de la normativa o al restablecimiento de la situación legal, de tal manera que se pueda evitar una sanción. No obstante, como han señalado determinados autores, “la cobertura genérica de las facultades investigadoras de la Administración, sin perjuicio de otras más directas y específicas se encuentra en el reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora”, ex art. 25 CE. Así, también el Tribunal Constitucional ha señalado que la inspección cumple la función de investigar y documentar el resultado de las averiguaciones, como medio de prueba en un procedimiento posterior, sancionador o, incluso, penal.
112. Dado que la potestad inspectora supone una afección al derecho de los particulares, su configuración debe someterse al principio de legalidad. Se requiere un apoderamiento legal dado que el sometimiento de los ciudadanos a la potestad inspectora supone una restricción a la actuación de los ciudadanos. Tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, “Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes” “ y en última instancia, como una garantía de la libertad patrimonial y personal del ciudadano” STC 83/1984 FJ 4º y 182/1997, FFJJ 6 y 7.
113. Pocas son las referencias a la atribución genérica de la potestad inspectora a la administración pública. Es un campo en que las referencias tanto constitucionales como legislativas circunscriben la potestad a ámbitos sectoriales concretos. No obstante, existen determinados apartados de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LRJPAC), que atribuyen esta potestad de manera indubitada a la Administración pública. Inicialmente se consideraba residente en el artículo 39.1, referente a la obligación de colaboración de los ciudadanos con la Administración en materia inspectora. No obstante, dicha potestad ha quedado más concretada a raíz de la modificación operada en la LRJPAC por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que introdujo un nuevo artículo 39 bis (que pasará a ser el artículo 4 de la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público) relativo a los principios de intervención de las administraciones públicas para el desarrollo de una actividad, cuyo párrafo 2º establece lo siguiente:

“Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan.”



114. Esta configuración supone que la función inspectora constituye el ejercicio de una potestad administrativa que implica ejercicio de autoridad, cuya aplicación y cumplimiento pueden llevarse a cabo incluso coactivamente, contra la voluntad del sujeto inspeccionado. Es decir, nos encontramos en presencia de funciones que integran el núcleo duro de las responsabilidades de la Administración pública, de funciones propias del tráfico jurídico administrativo a las que le son inherentes una serie de prerrogativas y privilegios. Lo anterior, en principio, impediría toda posibilidad de delegación en sujetos privados o entidades ajenas a la propia Administración. Como tal, se trata de una función que no puede ser objeto de gestión indirecta o contratación con terceros, ni puede llevarse a cabo por sociedades mercantiles de capital público, sin perjuicio de la ejecución de tareas auxiliares de la inspección, donde se puede producir una colaboración. Además, generalmente, se trata pues de una función reservada a funcionarios públicos en garantía de la imparcialidad y de los derechos particulares afectados.
115. Así se desprende de lo expresado en el artículo 9.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público (EBEP). En el mismo se establece que, “En todo caso, el ejercicio<sup>4</sup> de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca”.
116. Por su parte, el artículo 19 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca, tras establecer que, con carácter general, los puestos de trabajo de las administraciones públicas vasca serán desempeñados por funcionarios públicos, dispone que los puestos adscritos a órganos especiales de gestión, organismos autónomos forales y locales y organismos autónomos mercantiles de la Administración de la Comunidad Autónoma se podrán reservar a personal laboral, salvo que impliquen ejercicio de autoridad, asesoramiento legal preceptivo, fe pública, inspección, control o fiscalización de la gestión económica-financiera por la Administración de la que aquéllos dependan, en cuyo caso se reservarán a funcionarios.
117. Incluso nuestra Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, deja entrever dicha reserva en su artículo 32.
118. Sobre el particular merece ser destacada la doctrina del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea respecto al ejercicio del poder público y su relación con el mismísimo concepto de soberanía. Entre otras, la Sentencia de 29 de octubre de 1998 (Comisión/España, C 114/97) dispone que, “el concepto de poder público implica el ejercicio de facultades decisorias que exceden del ámbito del Derecho común y que se traducen en la capacidad de actuar con independencia de la voluntad de otros sujetos o incluso en contra de la voluntad de



los mismos. En particular, el poder público se manifiesta a través del ejercicio de poderes coercitivos”.

119. Ahora bien, tampoco podemos negar que la Administración, básicamente en ámbitos muy técnicos, se está sirviendo de sujetos externos para que le asistan en el ejercicio de las funciones públicas. Se trata de lo que se ha catalogado como entidades colaboradoras que dentro de la intervención administrativa realizan funciones auxiliares. Son entidades que no forman parte del aparato administrativo, no están investidas de poderes coactivos y a las que no se les traslada potestades públicas. Además, en su actuación han de actuar siempre bajo la supervisión de una entidad pública competente y, en todo caso, es el órgano administrativo quien toma la decisión final y la ejecuta.
120. La actividad de este tipo de entidades, como hemos manifestado, se suele desarrollar en ámbitos muy técnicos en los que la Administración, a veces, carece de medios propios para dicho cometido. Su actividad es meramente asistencial, de auxilio al ejercicio de una función pública: preparan y facilitan datos objetivos, los contrastan con la normativa de aplicación e informan a la Administración competente respecto de su conformidad o no conformidad con la misma, para que sea esta quien decida.
121. Por consiguiente, su actividad de comprobación y verificación queda lejos de poder ser considerada como ejercicio de una potestad de un poder público, aunque se le atribuyan determinadas prerrogativas propias de este poder para llevar de forma más eficaz los controles que directamente practican.
122. En relación con este tipo de entidades colaboradoras se ha insistido sobremanera en la importancia de que las mismas adopten una posición imparcial, que exista una separación clara ente el inspector-controlador respecto al inspeccionado-controlado, con la prohibición de que las empresas con interés en el sector sometido a verificación participen activa o pasivamente en las entidades de control.
123. Derivado de todo lo anterior, no podemos considerar adecuada la opción proyectada en el anteproyecto de atribuir a una entidad pública no dependiente de la propia Administración el ejercicio de potestades públicas que a ella le corresponden. Además, incluso en el supuesto de que ello se entendiera como posible, no parece correcto que el desempeño de dichas tareas no se realizara mediante empleados públicos, quebrando el principio de reserva de funciones.
124. Pero incluso la posible reformulación para posibilitar que pudiera actuar como entidad colaboradora también albergaría recelos jurídicos al ser una entidad en la que se concitan los intereses de quien pueden ser investigados, incurriendo en un claro conflicto de intereses.



125. Así, tal y como se manifiesta en la exposición de motivos, se deberá optar por implantar un servicio específico de inspección cooperativa o atribuir dichas potestades a la Inspección de trabajo, reformulando el contenido del artículo citado.
126. Unido a lo anterior y por los mismos motivos, no podemos considerar adecuada la atribución que, en función de las facultades de inspección que le corresponden, se atribuye al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en el **segundo apartado del artículo 22. c)**, que permite que, previa autorización del citado consejo, se pueda dispensar el carácter minoritario de la participación de las personas socias en las actividades de otras entidades, por causas económicas, técnicas y organizativas o de producción o de fuerza mayor.

#### **B) La responsabilidad de los administradores:**

127. El anteproyecto, tal y como se refleja en las memorias del mismo, ha incorporado los aspectos sustanciales relativos al gobierno corporativo derivados de lo establecido en la Ley estatal 31/2014, de 3 de diciembre, por la que se modifica la Ley de sociedades de capital para la mejora del gobierno corporativo. Entre sus novedades destaca la establecida en el **artículo 49** del anteproyecto, dedicado a la responsabilidad de los administradores. En el mismo se establece la responsabilidad de “los administradores, siempre que haya intervenido dolo o culpa, de los daños que causen por actos contrarios a la ley o a los estatutos o por los realizados incumpliendo los deberes inherentes al cargo, que deberá estimarse con más o menos rigor en función del carácter retribuido o no del mismo”.
128. Para que exista responsabilidad, en este tipo de supuestos, se necesita la concurrencia del ejercicio de su cargo, la producción de un daño mediante un comportamiento ilícito y la existencia de una relación de causalidad entre ambos, lo que provocará la responsabilidad de los administradores ante el daño causado.
129. Este supuesto, derivado de la Ley 31/2014, ha sido matizado en el texto. Así, el inciso final del artículo pretende introducir una limitación o graduación de las responsabilidades unida a la mayor o menor profesionalización del desempeño del cargo. Una especie de atenuante o exoneración basada en el binomio retribución versus gratuidad.
130. Según la teoría general de las obligaciones la responsabilidad está basada en el deber de actuar con una diligencia adecuada en el cumplimiento de las funciones. Esta obligación se recoge en el artículo 48 del texto, al establecer los deberes de los administradores. Así, dispone que deberán actuar en sus funciones con la diligencia de un ordenado empresario, desempeñando su cargo con lealtad y obrando de buena fe.
131. Esta exigencia se realiza con independencia de que el cargo se desempeñe de manera retribuida o no. Así, a la hora de establecer las obligaciones de los administradores, estas son idénticas para todos ellos. Se les supone una conducta adecuada a la buena



fe y que, en la gestión de sus atribuciones, emplean la diligencia debida, debiendo ser conocedores del funcionamiento de la cooperativa, en virtud de su deber de información, suponiéndosele una dedicación adecuada al cargo para cumplir sus obligaciones.

132. Puede resultar adecuado traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de julio de 2002, en la que se manifiesta que:

“en general, la conducta de los miembros del Consejo Rector adolece de graves anomalías en el cumplimiento de sus obligaciones como administradores, puestas de manifiesto en la sentencia recurrida, sin que los exonere la circunstancia de que se trata «de agricultores, miembros además de una cooperativa de base, personas poco acostumbradas a la actividad comercial o mercantil propiamente dicha, que acuden a las reuniones periódicamente, sin actuar en el día a día de la Cooperativa, con más voluntad que otra cosa y sin posibilidad, muchas veces, de conocer el funcionamiento real de la entidad, funcionamiento llevado a cabo por Directores o Gerentes comerciales en los que se delegaban las funciones», como se expone en el motivo, pues lo cierto es que no actuaron con la más elemental prudencia exigida a un administrador ...”

133. Otra cuestión es que, derivado de la variabilidad de la diligencia empleada y de las circunstancias que en su producción pueden concurrir, la responsabilidad misma puede ser matizada tras su nacimiento. Si bien, en este capítulo debemos entender que en el ejercicio de la acción de responsabilidad la modulación de la misma entra dentro del arbitrio judicial. Así, el artículo 1.103 del Código Civil indica que “la responsabilidad que procede de negligencia es igualmente exigible en el cumplimiento de toda clase de obligaciones, pero podrá moderarse por los Tribunales según los casos”.
134. Por tanto, el criterio de la integridad de la reparación no es un concepto absoluto, admitiéndose la posibilidad de que sea moderada en virtud de las circunstancias concurrentes, derivadas, en nuestro caso, principalmente de la intensidad de la culpa, dependiendo ello de la facultad discrecional del juzgador. Sin embargo, la introducción en el texto de un factor de variabilidad en función de la onerosidad del cargo es una circunstancia que puede resultar excesivamente problemática en su aplicación.
135. El **apartado segundo** del mismo artículo establece una presunción en el caso de que se haya probado la ilicitud de la conducta. Inicialmente, el establecimiento de una presunción de culpabilidad, cuando el acto sea ilícito, sin admitir prueba en contrario, parece vulnerar el principio general de presunción de inocencia que establece el artículo 24 de la CE.





136. Las presunciones son consideradas medios de prueba que se definen como “el resultado de una operación lógica, mediante la cual partiendo de un hecho conocido se llega a aceptar como existente otro desconocido o incierto”. Inicialmente el Tribunal Constitucional venía aceptando una cierta extensión del derecho a la presunción de inocencia en los procedimientos civiles y laborales, STC 81/1988 de 28 de abril. Sin embargo, esta jurisprudencia cambia con sentencias como la 30/1992, de 18 de marzo, donde se establece que “debe partirse del alcance específico y en cierto modo restrictivo que el derecho de presunción de inocencia tiene en el ámbito laboral, pues su campo de aplicación natural es el proceso penal (y, por extensión, el procedimiento administrativo sancionador) y, si bien en un primer momento este Tribunal entendió aplicable tal derecho a dicha clase de procesos en tanto en cuanto la jurisprudencia laboral ha venido y viene sosteniéndolo, posteriormente ha rectificado y es hoy doctrina uniforme el considerar aplicable la presunción de inocencia exclusivamente en el ámbito del proceso penal”.
137. En este sentido, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 22 de noviembre de 1985, estableció que la presunción de inocencia que establece el art. 24, CE, que es consustancial al Estado de derecho que proclama, hay que ponerlo en relación con todo el conjunto del ordenamiento jurídico en vigor y, en consecuencia no se vulnera, cuando existe una norma específica que, de por sí, establezca presunción legal de culpabilidad civil con posible proyección posterior penal.
138. Tal y como se afirma en el artículo 385 de la Ley de enjuiciamiento civil, las presunciones legales dispensan de la prueba del hecho presunto a la parte a la que este hecho favorezca. El efecto general, en el ámbito de la presunción, que genera es la inversión de la carga de la prueba. De esta manera, la parte no favorecida por la presunción podrá argumentar en contra de la misma para desvirtuarla. El propio artículo establece que “las presunciones establecidas por la ley admitirán prueba en contrario, salvo en los casos en que aquélla expresamente lo prohíba”.
139. Sin embargo, la presunción *iuris et de iure* encierra una certeza que descarta la probabilidad, es una norma imperativa que no puede ser discutida, no hace falta probarse ni se admite prueba en contrario. Al no admitir desvirtuación alguna constituye auténtica ficción o creación jurídica, habida cuenta que consagra una situación jurídica incontestable.
140. Son diversos los ejemplos existentes de este tipo de presunciones, sobre todo en el mundo mercantil. Ahora bien, el establecimiento de un tipo determinado de presunción está basado en ciertas consideraciones en las que influyen factores tales como el tipo de acto, la inexigibilidad de la deuda, el factor temporal, etc. En todo caso, lejos de contener las citadas normas mercantiles unas presunciones *iuris et de iure* generales, lo que realizan es tipificar normas de calificación de conducta y comportamiento que, al concurrir, determinan necesariamente la presunción. Son supuestos excepcionales por considerarse indubitables. Más aun, con carácter general



la mayoría de las presunciones existentes en dicha normativa son *iuris tantum*, es decir, que admiten prueba en contrario.

141. Por establecer un parangón con la normativa de la que trae origen, cabe señalar que en la Ley 31/2014 las presunciones admiten prueba en contrario.
142. Finalmente, manifestar que el texto del anteproyecto, en el mismo apartado, extiende la presunción a cualquier conducta ilícita. Dicha cuestión tiene un tratamiento diferente en la Ley 31/2014, que limita la presunción a los supuestos de actos contrarios a la ley o a los estatutos, sin incluir los realizados incumpliendo los deberes inherentes al cargo.
143. Por ello, convendría reflexionar sobre la conveniencia de extender a todos los supuestos la presunción de culpabilidad ya que muchas de las actuaciones de los administradores pueden generar un daño a la cooperativa, pero las mismas no suponen una actuación al margen de las obligaciones del cargo y carecen de relevancia a efectos de culpa, al formar parte de la esfera de su libre decisión. En todo caso, en este tipo de supuestos sería más conveniente preservar las reglas de la carga de la prueba, debiendo la parte denunciante probar que los administradores no han empleado la diligencia debida, pero en ningún caso al revés.

### **C) La consideración como agente social de la Confederación de Cooperativas de Euskadi:**

144. El **artículo 145** reconoce como agente social a la Confederación de Cooperativas de Euskadi en su interlocución, representativa del conjunto del cooperativismo vasco.
145. Tal y como indica el artículo 153.2 del texto, cuando una confederación agrupe, al menos, al sesenta por ciento de las federaciones de cooperativas de Euskadi registradas se denominará confederación de cooperativas de Euskadi.
146. El concepto de agente social deviene de lo establecido en el artículo 7 de la CE, que reconoce ese papel a los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales al entender que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Además, a través del artículo 131.2 establece la participación de los sindicatos y de otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas en la planificación económica.
147. Es evidente que, en los últimos años, los agentes sociales han ido adquiriendo mayor protagonismo en el diseño, no solo de las políticas más ligadas al campo laboral, sino también en otro tipo de políticas sociales, sectoriales e, incluso, económicas. Además, han ido surgiendo otro tipo de colectivos que por sus intereses han entrado a formar parte del círculo de influencia en la vida social y económica.



148. Ahora bien, circunscrito a nuestro análisis, conviene puntualizar que el concepto de agente social es un concepto genérico, dedicado a un conjunto de agentes que operan y participan en la vida, fundamentalmente, institucional. La consideración como agente social es una atribución que corresponde a un colectivo en general pero que no puede atribuirse *intuitu personae*. No puede ser exclusiva ni excluyente de una concreta organización empresarial, en nuestro caso.
149. Así, la Confederación de Cooperativas de Euskadi es una asociación empresarial más, dentro de un conjunto de asociaciones, federaciones o confederaciones empresariales de diverso tipo que son consideradas, en su conjunto, agentes sociales.
150. Más aún, en nuestro ámbito no cabe descartar de antemano la posible existencia de alguna otra asociación o federación que agrupe a diferentes cooperativas, que se integrarían como una asociación empresarial más en el conjunto de las mismas.
151. Otra cosa diferente es la representatividad a efectos de participación institucional o de otro tipo. Representatividad que se formula, generalmente, en función de la mayor o menor implantación en los diferentes ámbitos de cada asociación, federación o confederación.
152. En este supuesto, como ya resaltó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 98/1985 de 29 de julio, “en cuanto a la representación Institucional ante las administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista, debe entenderse que la ley se limita a establecer la capacidad representativa de los sindicatos que tengan el carácter de más representativos a nivel estatal o de Comunidad Autónoma, pero no impide que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios órganos a otros sindicatos que no tengan esta consideración legal” (posibilidad que obviamente hay que entender predicarse igualmente de las asociaciones empresariales). De ahí se colige que la legislación estatal marque necesariamente un mínimo que debería ser respetado por la legislación autonómica, pero que también esta pueda ampliar el círculo de posibles sujetos, siempre que se respeten las mismas exigencias constitucionales derivadas del respeto al artículo 14 CE.
153. Esta representatividad diferenciada ya está garantizada mediante lo dispuesto en el artículo 146.1 del anteproyecto, donde se asegura 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 económicos, educativos, laborales y sociales del País Vasco y su progresiva consolidación.
154. Ahora bien, en este caso, a diferencia del anterior se observa la ausencia de criterio alguno que permita asignar dicha participación representativa a la Confederación de



Cooperativas de Euskadi como entidad más representativa en estos ámbitos, si es lo que se pretende.

**D) Prestación de servicios públicos a través de cooperativas:**

155. El anteproyecto contempla, de manera novedosa, en su **artículo 145.4** la prestación de servicios públicos a través de cooperativas. Es una fórmula que cuenta con algunos antecedentes: el texto sigue un modelo similar al establecido inicialmente en la Ley 8/2003, de 24 de marzo, de cooperativas de la Comunidad Valenciana, y continuado en la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de sociedades cooperativas andaluzas, y en su reglamento de desarrollo.
156. Se trata de instrumentos en los que fomenta la colaboración de entidades de derecho público y de derecho privado, destinados a dar una respuesta a las diversas necesidades de la sociedad a través de un modelo basado en los principios inspiradores de la economía social.
157. Este tipo de fórmulas cuenta con amparo normativo del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público (TRLCSP), que la contempla como una de las posibles fórmulas de contratación de servicios públicos. Así, su artículo 277.d) establece la modalidad de sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.
158. Además, su disposición adicional vigésima novena, relativa a las fórmulas institucionales de colaboración entre el sector público y el sector privado, establece la particularidad añadida de que “Los contratos públicos y concesiones podrán adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concurra capital público y privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto, y en su caso, las relativas al contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado”.
159. En el presente caso, nos estaríamos refiriendo al conjunto de actividades prestacionales asumidas o reservadas por el ordenamiento jurídico a las administraciones públicas, y garantizadas por estas, con el objetivo de satisfacer necesidades colectivas de interés general. En todo caso, se excluyen expresamente del objeto de una cooperativa de servicios públicos la prestación de servicios que exijan el ejercicio de autoridad pública, fundamentalmente los servicios de orden público y de protección civil.



160. Independientemente del necesario desarrollo reglamentario para la concreción de las características y modalidades de este tipo de sociedades, consideramos conveniente arrojar luz sobre una serie de aspectos sobre los que se proyectan algunas sombras.
161. Inicialmente con la remisión a la normativa que regula la contratación pública quedan solventadas gran parte de las incertidumbres que pudieran existir sobre la materia, ya que somete su constitución y su desarrollo al respeto de los principios generales de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos (art. 1 TRLCSP).
162. De todas formas, en el texto, más que una referencia indirecta a los poderes públicos de la CAPV, sería deseable que la referencia se realizara a las “entidades públicas”, entendiendo que lo que se pretende es que, a través de esta fórmula, puedan participar tanto entidades de derecho público como entidades públicas de derecho privado, esto es, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público autonómico, foral y, en su caso y con sus limitaciones, del sector público local.
163. Por otra parte, convendría aclarar si en la forma de constitución de las cooperativas caben las dos opciones posibles, a saber: tanto la creación promovida por las entidades públicas como la que se genera mediante su incorporación a una ya existente, que se trasformaría en pública.
164. Finalmente, sí consideramos conveniente que legalmente se garantice que las entidades públicas conservarán el control en cuanto a las condiciones de prestación de los servicios públicos. Un aspecto que debe ser preservado y que entra dentro de las potestades atribuibles a las administraciones públicas

## **II OTRAS OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

165. El **artículo 19.5** establece la posibilidad de que las personas socias colaboradoras, en función de su participación en la actividad cooperativizada, puedan participar en los resultados de la cooperativa si así lo prevén expresamente los estatutos o bien lo acuerde el consejo rector, debiendo informarse a la asamblea general del alcance de esa participación. Convendría reflexionar sobre si dicha decisión, en el caso de no estar recogida en los estatutos, no es más propia de la asamblea general, de acuerdo a lo establecido en el artículo 32.3.d).
166. El **artículo 47.2**, como consecuencia de una sugerencia efectuada por el CES, establece que la asistencia a las reuniones del consejo rector es una facultad personal e indelegable. Ahora bien, dada la diversidad de circunstancias existentes podría parecer más adecuado establecer la posibilidad de que sean los estatutos los que prevean tal posibilidad, dotando de esta manera de mayor agilidad y operatividad a la gestión. Ello



sin perjuicio de que se pueda limitar a un número máximo de delegaciones entre los administradores.

167. Ciertamente dicha posibilidad constituiría un punto intermedio entre la imposibilidad total de delegación y la tendencia de la normativa societaria que, de modo general, establece la posibilidad de delegación de la representación en las reuniones de los consejos mercantiles.
168. En el propio artículo convendría especificar, en el supuesto de que los acuerdos se adopten mediante videoconferencia o método similar, cuál será el lugar en el que se consideran que los acuerdos son adoptados, que generalmente será el del domicilio social de la cooperativa.
169. El **artículo 118**, relativo al régimen de cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso, debería coherenciarse con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, del País Vasco (LVPV), que regula la promoción o adquisición de conjuntos residenciales por asociaciones sin ánimo de lucro, en régimen de cesión de uso.
170. En particular, convendría revisar el posible desajuste existente respecto a la enajenación de los derechos de uso del socio. Así, la LVPV prevé la posibilidad de su enajenación bajo la fiscalización de los órganos de gobierno de la cooperativa, que habrán de garantizar la inexistencia de lucro o beneficio especulativo en la mencionada enajenación. Por el contrario, el anteproyecto dispone que el socio pondrá a disposición del consejo rector su derecho, que lo adjudicará a un nuevo socio.
171. En el mismo sentido, en lo relativo a la aportación de capital para adquirir la condición de socio, la LVPV incluye para su cálculo los costes de mantenimiento del inmueble, que no son citados en el texto del anteproyecto.
172. Finamente se observa que la **disposición transitoria segunda** establece una fórmula de aplicación de los actuales estatutos, previendo una modificación tácita de los mismos. En este sentido, en aras a la seguridad jurídica sería conveniente establecer un periodo de adaptación de los estatutos a la ley y sus consecuencias.

### III **OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

173. En la materia de técnica normativa la Comisión recuerda que el anteproyecto se debe ajustar a las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG.



174. Siguiendo lo expresado en las mismas se formulan las siguientes observaciones a fin de lograr un producto normativo técnicamente más acabado.
175. La **exposición de motivos** que presenta el anteproyecto no hace mención alguna de los títulos competenciales sobre los que pretende basarse, siendo recomendable a estos efectos que se introdujera cita expresa de todos ellos (tanto del título específico contenido en el artículo 10.23 EAPV, como de aquellos otros de naturaleza más genérica o subsidiaria, como el previsto en el artículo 10.5 EAPV).
176. En la **parte expositiva, dentro del apartado XII**, se debería completar el inicio “exigían abordar la función inspectora...”.
177. Asimismo, dentro de la misma, a efectos de dar coherencia al mensaje, convendría completar el **segundo párrafo del apartado XIII** para expresar que anteriormente era “necesaria” la condición de socio para ser administrador.
178. El **artículo 5** debería mejorar la expresión “terceros no personas socias”, por alguna similar a personas que no tengan la condición de socias.
179. En el mismo artículo se deberá guardar la concordancia de número, manifestando que las establecidas por ley y los estatutos son “limitaciones”.
180. El **apartado 7 del artículo 26** debería indicar que las aportaciones lo son al capital “social”.
181. La reclamación previa a la vía judicial contemplada en el **artículo 19.2** deberá ser suprimida, en consonancia con lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que suprime la misma a partir de su entrada en vigor, que será el 2 de octubre de 2016. En todo caso, si la ley entrara en vigor antes de dicha fecha, se podía prever un régimen transitorio.
182. Tanto en el **artículo 18.2**, como en otras partes del anteproyecto (**apartado IV de la exposición de motivos y artículos 34, 40.2, 93.2, 96.1 y 107**), se ha modificado el texto preexistente pretendiendo identificar los juzgados concretos que la Ley Orgánica del poder judicial (LOPJ) ha designado para el conocimiento de determinados asuntos del derecho sustantivo cooperativo.
183. Tal y como manifestábamos al hablar del ámbito competencial, el derecho sustantivo objeto de regulación constituye una parte del derecho civil especial que corresponde a la CAPV y cuyo conocimiento está atribuido, por tanto, a los juzgados y tribunales competentes de dicho orden civil, ex art. 14 EAPV. Dentro del citado orden, la distribución de los asuntos entre los diferentes juzgados y tribunales es una competencia ajena a la CAPV, realizándose de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que actualmente residencia el mismo en primera instancia



en los juzgados de lo mercantil y en apelación en los tribunales civiles correspondientes.

184. Por todo ello, todas las referencias citadas se deberían realizar genéricamente respecto al orden civil o respecto a los jueces y tribunales competentes del orden civil.
185. El **artículo 34.7** utiliza la combinación de dos conjunciones, “y/o” para establecer una posibilidad que expresa conjuntamente adición y alternativa, lo cual no es admitido gramaticalmente, ya que normalmente el valor que se le pretende atribuir es el de la conjunción “o”, por lo que, cuando se quiere indicar que puede ser una cosa u otra o ambas, se debe usar la conjunción «o» sola; la conjunción “y” se empleará sólo cuando abarque los dos términos de la combinación, para indicar que será una cosa y otra, ambas. La misma consideración debe realizarse respecto a los **artículos 67.4 y 129.1**.
186. En el **artículo 49.4** se deberá corregir la expresión existente “pudieran estar acostumbrados” por “actúen”.
187. El inciso final del **artículo 65** deberá expresar que las aportaciones lo son “al capital social”.
188. En el **artículo 67,4** se debería sustituir el término cooperativa por el de asamblea general, al ser el órgano competente para la realización de dichas operaciones, en función de lo dispuesto en el artículo 32.1.e) del texto.
189. En el **artículo 123.4** se debería sustituir la denominación concreta del Departamento de Hacienda y Finanzas por la correspondiente al departamento competente en la materia, en consonancia con el resto del texto, evitando futuras inadecuaciones derivadas de cambios estructurales.
190. El **artículo 132**, relativo a las Junior Cooperativas, debería sustituir la expresión “a los efectos oportunos” concretando los efectos que se derivan de la comunicación al Registro de la pérdida de consideración de tal clase de cooperativa.
191. Independientemente de las consideraciones anteriormente realizadas respecto del **artículo 145, en el apartado segundo de su párrafo 1** se deberá sustituir la expresión “podrán prever que la prestación de estos se haga” por “podrán proveer la prestación de estos mediante”, estableciendo claramente la posibilidad de que la prestación de servicios públicos se realice a través de esta tipo de fórmulas colaborativas.
192. La **disposición derogatoria** debería evitar el empleo de la expresión “singularmente” que introduce indeterminación en el lenguaje jurídico.





193. Finalmente, con carácter general, convendría revisar la estructura de determinados artículos, al objeto de utilización de un mismo criterio para clasificar internamente el contenido de los artículos.
194. Así, existen artículos con diversos párrafos sin numeración, los cuales convendría numerar (si solo hay uno, la numeración no es necesaria). En el caso de que algunos párrafo se consideren apartados de los mismos, se deberán subdividirse utilizando letras. Por último, en principio, los apartados no deben subdividirse, pero, si excepcionalmente fuera necesario, cada división se numerará (1.º, 2.º, 3.º [...]).

## **CONCLUSIÓN**

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 27 de abril de 2016 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,  
**Secretario**

Sabino Torre Díez,  
**Presidente**