



SRA. CONSEJERA DE TRABAJO Y JUSTICIA

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 28 de noviembre de 2018, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 173/2018, relativa al **anteproyecto de Ley de cooperativas de Euskadi** (Ref.: DNCG_LEY_162180/17_12).

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.

VOCAL:

D^a M^a Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Imanol Zubizarreta Arteché.

D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.

D. Iñaki Calonge Crespo.

D.^a Miren Izaskun Iriarte Irureta.

SECRETARIO:

D. Jesús M^a Alonso Quilchano.

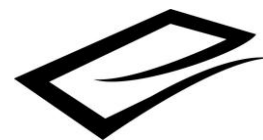
DICTAMEN N° 176/2018

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 10 de octubre de 2018 de la Consejera de Trabajo y Justicia, con fecha de entrada en la Comisión del mismo día, 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 21 de julio de 2017 de la Consejera de Trabajo y Justicia, por la que se da inicio al procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de cooperativas de Euskadi.
 - b) Trámite de consulta pública previa a la elaboración de la norma, de 9 de octubre de 2018, realizado por la Dirección de Economía Social.



- c) Informe de impacto en función del género, de 31 de enero de 2018.
- d) Memora económica relativa al anteproyecto, de 31 de enero de 2018.
- e) Memora técnica justificativa del anteproyecto, de fecha 31 de enero de 2018, elaborada por la Dirección de Economía Social del departamento promotor de la iniciativa.
- f) Documento de Propuesta para una reforma de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de cooperativas de Euskadi, elaborado por las tres universidades vascas.
- g) Escritos de alegaciones de 14 de febrero de 2018.
- h) Orden de 19 de febrero de 2015 de la Consejera, de aprobación previa del anteproyecto de Ley de cooperativas de Euskadi, en la que se incluye un primer borrador del texto de la norma en bilingüe.
- i) Informe jurídico departamental, de 2 de marzo de 2018, elaborado por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios.
- j) Informe de impacto en la empresa, de fecha 13 de marzo de 2018, elaborado por la Dirección de Economía Social.
- k) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (en adelante, DACIMA) de fecha 14 de marzo de 2018.
- l) Alegaciones de la Federación de EPSV de Euskadi, de 16 de marzo de 2018.
- m) Informe 2/2018 del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi (en adelante, CSCE) de 23 de marzo de 2018.
- n) Alegaciones de la Confederación de Cooperativas de Euskadi, de 21 de marzo de 2018.
- o) Observaciones al proyecto del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras de 26 de marzo de 2018.
- p) Informe de fecha 3 de abril de 2018 emitido por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- q) Observaciones al proyecto del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda de 13 de abril de 2018.
- r) Informe 4/2018, de 11 de abril, del Pleno de la Junta Asesora de Contratación Pública.



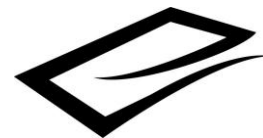
- s) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de la Viceconsejería de Política Lingüística, de 26 de abril de 2018.
- t) Observaciones del Departamento de Educación, Universidades e Investigación de 7 de mayo de 2018.
- u) Segunda versión del anteproyecto de ley de fecha 25 de mayo de 2018.
- v) Memoria de tramitación del anteproyecto de fecha 25 de mayo de 2018.
- w) Informe 270/2018 de la Autoridad Vasca de la Competencia de 27 de junio de 2018.
- x) Dictamen 13/18 del Consejo Económico y Social Vasco (CES), de 27 de junio de 2018.
- y) Alegaciones de Auditores BNFIX, de fecha 17 de julio de 2018.
- z) Tercera versión del anteproyecto de ley de fecha 20 de julio de 2018.
- aa) Memoria de tramitación del anteproyecto de fecha 20 de julio de 2018.
- bb) Informe de la Dirección de Patrimonio y Contratación de 1 de octubre de 2018
- cc) Informe de la Oficina de Control Económico de fecha 2 de octubre de 2018
- dd) Memoria de tramitación del anteproyecto de 10 de octubre de 2018.

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—, 8 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, se actualiza el texto normativo integrando en el mismo las modificaciones de que ha sido objeto a lo largo de su vigencia. También se ha aprovechado el momento para realizar determinados ajustes y mejoras jurídico-técnicas que contribuyen a la coherencia de la norma y a una mejor interpretación y aplicación práctica.
7. Los objetivos y contenidos de la reforma han sido convenientemente pormenorizados a través de la parte expositiva, donde se analiza con detalle las modificaciones propuestas.
8. Como objetivos generales, tal y como se afirma a lo largo del expediente, podemos destacar los siguientes:

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.

(...) 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 personas terceras no socias, que hagan de la legislación vasca de cooperativas un instrumento certero para fijar las relaciones intracooperativas y el tráfico jurídico externo.

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 tres capítulos.
11. El capítulo I, a través de 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 terceras personas 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”, se dispone en el artículo 7 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 de Euskadi. 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; y 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 20, 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, el artículo 30, lo concerniente a la suspensión o baja obligatoria de la persona socia trabajadora o de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas, de producción o de fuerza mayor y el artículo 31, el régimen de las personas socias inactiva o no usuarias y las personas socias en excedencia.
15. El capítulo V, dedicado a “Los órganos de la cooperativa”, se inicia con el artículo 32, 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 primera de este capítulo se dedica a la regulación de la asamblea general, el artículo 33 detalla su concepto y sus competencias, el artículo 34, las clases de asambleas generales, el artículo 35, su convocatoria y el artículo 36, su funcionamiento. Por su parte, el artículo 37 contempla los aspectos relacionados con el derecho al voto, el artículo 38, el régimen de mayorías para la adopción de acuerdos, el artículo 39, los aspectos del acta de asamblea general, el artículo 40, la asamblea de delegados y el artículo 41, el régimen de impugnación de acuerdos de la asamblea general.



17. La sección segunda se titula “De la administración y representación de la cooperativa”. Dentro de la misma, en el artículo 42 se recoge la naturaleza y competencias de los administradores, en el artículo 43, la forma de elección de los mismos, en el artículo 44, las causas de incapacidad y las prohibiciones para ser administrador, en el artículo 45 se aborda la remuneración y en el 46, la duración del mandato y la forma de cese. También se regula la composición y renovación del consejo rector en el artículo 47 y en el artículo 48, su funcionamiento. Además el artículo 49 establece los deberes que deberán cumplir las personas administradoras, el artículo 50, su responsabilidad, el artículo 51, las acciones de responsabilidad contras las mismas y el artículo 52, la impugnación de sus acuerdos.
18. En la sección tercera, correspondiente a la comisión de vigilancia, el artículo 53 regula su composición, mandato y nombramiento, el artículo 54, las facultades de información, el artículo 55, su ámbito de aplicación y el artículo 56, sus competencias y funcionamiento.
19. La sección cuarta se dedica a “Otros órganos”, contemplando en el artículo 57 la figura del consejo social, su naturaleza y funciones, y en el artículo 58, la composición y funciones del Comité de recursos.
20. El capítulo VI, relativo al régimen económico, se inicia con el artículo 59, que determina de forma expresa la responsabilidad de la cooperativa por las deudas sociales, el artículo 60 se dedica a la composición del capital social, el artículo 61 aborda las aportaciones obligatorias al capital social y el artículo 62, las voluntarias, el artículo 63, los intereses que pueden devengar las aportaciones, el artículo 64, la actualización de las aportaciones, el artículo 65, su transmisión y el artículo 66, su reembolso. El artículo 67 regula las participaciones especiales y el artículo 68, otro tipo de financiaciones. La determinación de excedes netos es contemplada en el artículo 69, el artículo 70, se refiere a su distribución, el artículo 71, al Fondo de reserva obligatorio, el artículo 72, a la contribución para la educación y promoción corporativa y otros fines de interés público y el artículo 73, a la imputación de pérdidas.
21. El capítulo VII, dedicado a la documentación social y contabilidad, incluye el artículo 74, que detalla la documentación social, el artículo 75, la contabilidad de las cooperativas, el artículo 76, la auditora de sus cuentas y el artículo 77, la figura del letrado asesor.
22. El capítulo VIII, relativo a la modificación de los estatutos, contiene los artículos 78 y 79 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 80 regula las modalidades y efectos de la fusión, en el artículo 81 aborda el proyecto de fusión, en el



artículo 82, la información sobre la misma, en el artículo 83, el acuerdo de fusión, en el artículo 84, el derecho de separación del socio y en el artículo 85, el derecho de oposición de los acreedores. En el artículo 86 se detallan los aspectos relativos a la escritura e inscripción de la fusión, en el artículo 87, las fusiones especiales y en el artículo 88, la escisión de la cooperativa.

24. El capítulo X, dedicado a la transformación, incluye dos artículos el artículo 89, sobre la transformación de cooperativas en sociedades civiles o mercantiles, y el artículo 90, sobre la transformación de las sociedades civiles o mercantiles asociación, agrupación u otro tipo de entidad de carácter no cooperativo en cooperativas.
25. En el capítulo XI, sobre disolución y liquidación, el artículo 91 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, el nombramiento de los liquidadores, el artículo 95, la transmisión de funciones, el artículo 96, las funciones de los liquidadores, el artículo 97, la intervención de la liquidación, el artículo 98, la adjudicación del haber social, el artículo 99, el balance final, el artículo 100, la cancelación registral y el artículo 101, el concurso de la cooperativa.
26. El título II, intitulado “Disposiciones especiales”, aborda la regulación de los diferentes tipos 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 102 sobre la calificación y normativa aplicables con carácter general.
29. La sección 2ª, relativa a las cooperativas de trabajo asociado, contiene el artículo 103 sobre el objeto y norma generales de este tipo de cooperativa, el artículo 104, relativo al periodo de prueba previo a la admisión como socio, el artículo 105, sobre el régimen de trabajo de las personas socias, el 106, referente al régimen disciplinario y el artículo 107, a cuestiones litigiosas que se remiten a los órganos jurisdiccionales de orden social cuando tengan referencia al vínculo socio-laboral, y en el resto de casos, a la jurisdicción de los juzgados y tribunales mercantiles.
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, las personas socias de naturaleza pública o de utilidad pública.



32. La sección 5ª, denominada “Cooperativas agrarias y alimentarias”, establece en el artículo 112 el objeto y actividades de las mismas y en el artículo 113, el régimen de sus operaciones con terceras personas no socias.
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 socia y en el 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 de la propiedad, el uso o el disfrute de la vivienda y locales, 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 trasmisión 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 su artículo 127, las cooperativas de servicios profesionales, en su 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, aborda su definición y características en su artículo 133 y el régimen de las personas sociales en el artículo 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 orden al cumplimiento de sus objetos sociales, en el artículo 143, los grupos cooperativos y en el artículo 144, las cooperativas mixtas que son aquellas en las que existen personas socias minoritarias.
43. El título III, “De las cooperativas y la Administración”, expone en el artículo 145 el reconocimiento de la Confederación de Cooperativas de Euskadi como agente social, las cooperativas que se consideran de iniciativa social, el interés social y el reconocimiento de utilidad pública, y en el artículo 146, las medidas de fomento y difusión del cooperativismo. Por su parte regula, en el artículo 147, la inspección cooperativa que corresponde al Gobierno Vasco, en el artículo 148, las infracciones cooperativas, en el artículo 149, las sanciones cooperativas, en el artículo 150, las causas y el procedimiento de descalificación de una cooperativa y en el artículo 151, la intervención temporal de las cooperativas como consecuencia de irregularidades en el funcionamiento
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 en su artículo 153 la posibilidad de la existencia de las uniones, federación y confederaciones de cooperativas.
46. Por último, el capítulo II, en su único artículo 154, se dedica al Consejo Superior de Cooperativas, entidad pública de carácter consultivo y asesor de las administraciones públicas vascas para todos los temas que afecten al cooperativismo detallando sus funciones.
47. El texto incluye ocho 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, dedicada a las medidas de igualdad de género en las cooperativas y 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; la séptima procede a la modificación de la letra a) del artículo 102 del Texto refundido de la Ley de patrimonio de Euskadi, aprobada por el Decreto Legislativo 2/2007 de 6 de noviembre; y la octava está dedicada a la promoción de la adopción de acuerdos sobre previsión social voluntaria para las personas socias de las mismas.



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 de 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 regula 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.

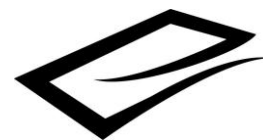
PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

51. La Comisión viene señalando que, al abordar el examen del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley en el seno del ejecutivo, tiene en cuenta que “el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que esta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera de acuerdo con la Constitución y las Leyes (art. 97 CE) (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre)”, por lo que, salvo los casos en que la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía (EAPV) o, en ocasiones, las leyes orgánicas prevean algún trámite específico —supuestos ciertamente excepcionales en nuestro ordenamiento—, aquel examen es esencialmente un instrumento para estudiar la racionalidad de la regulación proyectada, esto es, su utilidad para alcanzar los objetivos que persigue su dictado.
52. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, “el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» como al «procedimiento administrativo común»” (STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018).
53. A estos efectos, por tanto, contamos con un importante instrumento de referencia como es la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante LPEDG), la cual, sin ignorar las mencionadas circunstancias, pretende orientar la actividad del Gobierno a fin de que procure seguir en la redacción de los proyectos de ley la misma metodología que



emplea para elaborar las disposiciones generales. De ese modo, señala su exposición de motivos, 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. Para realizar su análisis del procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, la Comisión ha sistematizado las pautas de la LPEDG y viene distinguiendo: (i) una fase inicial, que se desenvuelve en el seno del órgano promotor de la iniciativa y cuyo principal objetivo es fijar el texto inicial, exteriorizar las razones que lo sustentan y elaborar la documentación que en cada caso resulte necesaria para la realización de los sucesivos trámites; (ii) una fase de apertura del procedimiento a los sectores y administraciones potencialmente afectadas por aquella; (iii) una fase de informes —preceptivos y facultativos—; y (iv) una fase final, en la que el órgano impulsor, tras evaluar el entero iter procedimental, establece el texto definitivo y elabora los documentos finales —memoria justificativa y económica—.
55. Teniendo en cuenta estos criterios, cabe señalar que la Orden de inicio del procedimiento de elaboración de la norma, de 2 de julio de 2017, da cuenta del objeto y finalidad de la regulación, su viabilidad jurídica y material y las repercusiones en el ordenamiento jurídico. Fundamenta la dificultad del análisis del impacto económico que tendrá y la ausencia del mismo en el campo presupuestario. Además, detalla los informes y trámites necesarios para su aprobación y el método para la redacción bilingüe del texto normativo, que será el de la traducción.
56. El anteproyecto fue sometido a consulta previa a la elaboración de la norma mediante una memoria explicativa que fue publicada en el portal web de la Administración General de la Comunidad *Irekia*.
57. 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.



58. 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.
59. 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 y las posibles alternativas jurídicas existentes. También se realiza una exposición detallada del contenido y estructura, donde se incide en las novedades proyectadas en la norma. La memoria realiza igualmente una valoración de la ausencia de impacto que la norma tiene 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.
60. Consta en el expediente un documento denominado “Propuesta para una reforma de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi”, elaborado por las tres universidades vascas como proyecto de investigación, donde, tras el análisis general de las reformas necesarias, se propone un articulado al respecto con las justificaciones pertinentes.
61. Figuran determinadas observaciones y propuestas al articulado que, recibidas a través del trámite de audiencia pública, fueron elaboradas por un economista y auditor de cuentas.
62. Después de la realización de los trámites precedentes y tras las consideraciones pertinentes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la LPEDG, la consejera acordó aprobar, con carácter previo, el texto inicial bilingüe del anteproyecto de ley y, por consiguiente, la continuidad de los trámites que procedieran para su aprobación.
63. 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.
64. 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.



65. Por su parte, el informe de organización de la DACIMA realiza un análisis de los aspectos procedimentales del anteproyecto y realiza una valoración positiva de aspectos organizativos relativos a las funciones de los órganos de la cooperativa y de su funcionamiento, así como de la utilización de las tecnologías de la sociedad de la información. Además, propone que la documentación social de las cooperativas y los trámites relacionados con el registro de cooperativas sean exclusivamente electrónicos.
66. Figura escrito de la Federación de EPSV de Euskadi solicitando la inclusión en la futura ley de la facultad de incorporar acuerdos sobre previsión social para las personas socias.
67. Conforme a lo establecido en el artículo 145.2. b) de la vigente Ley 4/1993, de 24 de junio, de cooperativas de Euskadi (en adelante, LCE) el anteproyecto ha sido informado por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi (CSCE). El informe, de carácter favorable, realiza una serie de consideraciones específicas, destacando la necesidad de que se reconozca en la ley la representación de las cooperativas vascas en temas y organismos relacionados con el empleo. También muestra su disconformidad con la ampliación al 40% de las operaciones con terceros por parte de las cooperativas de vivienda. Además de realizar diversas consideraciones para excepcionar el porcentaje de personas socias en el caso de cooperativas de vivienda que realicen operaciones con entidades públicas o administraciones, y sobre las cooperativas de enseñanza y los conciertos educativos.
68. Ha remitido alegaciones Konfekoop, solicitando el aseguramiento de la representatividad institucional del movimiento cooperativo vasco en organismos de representación institucional relacionados con el empleo. Asimismo, manifiestan su interés de que la ley recoja la preferencia del acogimiento al régimen de conciertos educativos para los centros educativos cooperativos.
69. El Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras ha realizado diversas aportaciones al texto relativas a las cooperativas agroalimentarias, para las que, tras la aprobación de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política agraria y alimentaria, entienden pertinente que se denominen cooperativas agrarias y alimentarias. También señalan la necesidad de adaptar su régimen a lo previsto en la Ley 8/2005, de 15 de octubre, del Estatuto de la mujeres agricultoras, en lo relativo al régimen de la titularidad compartida.
70. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer ha elaborado el informe recogido en el artículo 21 LIMH, en la que destaca la necesidad de profundizar en el análisis para poder evaluar correctamente el impacto de género en el ámbito cooperativo. Por otra parte, realiza diversas consideraciones para la inclusión entre los contenidos del anteproyecto de



referencias a la necesidad de aplicar y de elaborar planes de igualdad, así como de incorporar medidas específicas para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón del sexo y fomentar la formación y educación de la personas socias, y recomendaciones relativas a la especial consideración de las sociedades cooperativas que desarrollen sus labor conforme a principios de igualdad de mujeres y hombres.

71. El Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda ha realizado diversas observaciones al anteproyecto. El departamento destaca la necesidad de que el anteproyecto dé cabida a nuevas fórmulas de inmuebles de uso residencial, como las *co-housing* o viviendas en régimen de cooperativas en cesión de uso, y al respecto plantea sus consideraciones sobre la modulación de los requisitos de disolución y el porcentaje mínimo para su constitución. Por otra parte, realiza diversas fundamentaciones sobre la enajenación de viviendas a tercera personas y sobre la necesaria extensión de la exigencia de porcentaje mínimo de socios en todas aquellas promociones en las que participe alguna administración pública, y sobre la adquisición de terrenos de gestión pública por parte de las cooperativas y la revisión del término vivienda de protección oficial actualmente inexistente.
72. La Junta Asesora de Contratación Pública ha emitido su informe en el que, tras analizar la incidencia del anteproyecto en la contratación pública, realiza diversas observaciones al articulado manifestando su opinión favorable al anteproyecto.
73. 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.
74. El Departamento de Educación ha considerado innecesario recoger en el texto de la ley las previsiones relativas a la preferencia en los conciertos educativos de las cooperativas de enseñanza, al señalar que dicha preferencia ya se encuentra recogida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, en el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, Reglamento de normas básicas sobre conciertos educativos, y en el Decreto 293/1987, de 8 de septiembre, Reglamento de los conciertos educativos del País Vasco.
75. El departamento impulsor de la iniciativa ha elaborado una memoria en la que da una respuesta fundamentada a todas y cada uno de las alegaciones y sugerencias realizadas hasta ese momento, acogiendo gran parte de ellas, además de satisfacer la exigencia de Emakunde profundizando en el análisis de los datos sobre la conformación de las cooperativas desde el punto de vista de género.



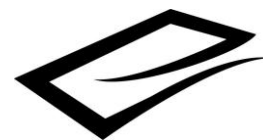
76. La Autoridad Vasca de la Competencia elabora un informe manifestando la conveniencia de que en el seno del articulado se señale la sujeción de las cooperativas a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia.
77. Consta el informe del Consejo Económico y Social Vasco (CES) emitido en 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 considera “inconveniente utilizar un término que puede resultar equivoco, en la medida en que en lenguaje coloquial evoca otras entidades que tiene un carácter distinto al de una confederación de cooperativas (sindicatos y patronales)”. El CES, entendiendo que la única finalidad del precepto es el reconocimiento a la confederación, sugiere una redacción alternativa utilizando el término de “agente interlocutor”. Por su parte, estima que tampoco es correcto atribuirle directamente el carácter de representatividad ya que este debería estar referido a la confederación que en cada momento cumpla los requisitos. Además, realiza determinadas precisiones y consideraciones con el objeto de mejorar o acotar algunos de los aspectos contemplados en el articulado. Finalmente, sugiere la conveniencia de incluir en el articulado a las cooperativas de utilidad pública y de iniciativa social
78. 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.
79. Tras los últimos informes se elaboró una amplia memoria de tramitación en la que se da respuesta puntual y fundamentada a las cuestiones planteadas.
80. Fruto de la tramitación hasta el momento se elaboró una 2ª versión del anteproyecto de ley.
81. Figura el informe del Servicio de Patrimonio sobre el anteproyecto, que centra su atención en la cuestión relativa a la adquisición de terrenos de titularidad pública por parte de las cooperativas declaradas de utilidad pública para el cumplimiento de sus fines sociales, considerando necesario que se incluya una referencia relativa a que se podrá realizar siempre que la respectiva normativa pública lo contemple, además de la correlativa modificación del texto refundido de la Ley de patrimonio de Euskadi, que permite disponer bienes de manera gratuita a favor de este tipo de cooperativas para fines de interés público o social y sobre la que considera necesario acotar que el destino de los terrenos será la construcción de viviendas para los socios.



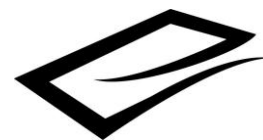
82. Consta asimismo el informe de la Oficina de Control Económico en ejercicio de las funciones que le atribuyen los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El informe destaca que el texto proyecta una falta de incidencia presupuestaria directa e inmediata para la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), si bien echa en falta información relativa a la actividad de fomento en materia de cooperativismo. Sugiere incluir un mayor detalle sobre las cooperativas Juniors y los conciertos educativos. Se cita la ausencia de una previsión o estimación sobre el coste previsto por la utilización de medios electrónicos en los diferentes procesos corporativos. 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.
83. Como conclusión se ha elaborado una memoria de tramitación que da respuesta a las consideraciones de la OCE. Al respecto cabe señalar que formalmente no se ha elaborado una memoria sucinta de todo el procedimiento, tal y como requiere el artículo 10.2 de la LPEDG, que facilitaría el conocimiento de la tramitación del anteproyecto en un único documento. Por el contrario, a tal efecto debemos acudir a las diferentes memorias parciales que sí cumplen satisfactoriamente dicha función pero que complejizan el análisis del expediente. Por ello, más allá de las respuestas que el tramitador ofrezca a sus interlocutores en momentos puntuales, para los efectos de un mejor manejo y comprensión del expediente hubiera sido más adecuado que existiera una memoria evolutiva sucinta que fuera incorporando las diferentes consideraciones sobre las observaciones efectuadas, pero que permitiera conocer en un documento único las diferentes justificaciones y razones que motivan el texto en tramitación.
84. Independientemente de lo anterior, debemos considerar que se ha dado cumplimiento al procedimiento de elaboración previsto en la LPEDG.

TÍTULO COMPETENCIAL

85. Esta Comisión ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre la materia a través del Dictamen 66/2016 con ocasión de la tramitación de un anteproyecto similar en la anterior legislatura.
86. En aquel dictamen señalamos que el hecho de constituir la disposición proyectada una nueva modificación de la LCE, respecto de cuya modificación anterior ha emitido este órgano consultivo los dictámenes 48/1999 y 6/2005, excusaba 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 aquellos.

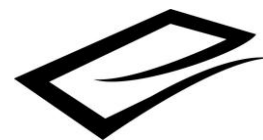


87. En todo caso, cabe destacar que el título que habilita a la CAPV para intervenir en esta materia es el relativo a cooperativas, que le atribuye el artículo 10.23 del Estatuto de Autonomía del País Vasco con carácter exclusivo, conforme a la legislación general en materia mercantil (artículo 149.1.6ª de la CE).
88. 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 vasca 1/1982, de 11 de febrero, sobre cooperativas, antecedente de la actual LCE.
89. 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).
90. 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.
91. 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).
92. 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 241/2005, de 11 de noviembre FJ 4, por relación a una clase especial de cooperativas, las cooperativas de crédito.
93. 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 y 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.

94. 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 de Euskadi, 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” ha sido reiteradamente reconocido por la jurisprudencia.
95. 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.
96. 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).
97. En consecuencia, la CAPV posee desde una perspectiva competencial habilitación genérica para dictar la iniciativa que se dictamina.



ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

I CONSIDERACIONES GENERALES

A) Sobre la técnica normativa empleada

98. 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 LCE, y de la Ley 8/2006, de 1 de diciembre, de segunda modificación de la LCE. 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 y que, a su vez, reformó la LCE.
99. 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 LCE, 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.
100. 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 a lo largo del 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.
101. 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 una labor añadida de armonización, fundamentalmente terminológica y de identidad de razón y soluciones jurídicas, y de aclaración respecto de aquellos elementos normativos que pudieran adolecer de inconcreción o suscitar dudas en su aplicación.
102. 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.
103. Además el anteproyecto reproduce la gran mayoría de las novedades que fueron incorporadas en el texto que se tramitó en la anterior legislatura. Al mismo se han incorporado las sugerencias realizadas desde esta Comisión y otras modificaciones y ajustes técnicos que entran dentro del amplio margen de configuración que tiene el



legislador en una materia en la que ya hemos expresado el amplio margen competencial de que goza la CAPV.

104. Entre las novedades más significativas cabe destacar la regulación de los supuestos de suspensión y baja obligatoria para los socios de trabajo de las cooperativas; la obligación temporal de celebración de la asamblea general ordinaria; la fijación de los porcentajes del fondo de reserva obligatorio que se pueden emplear para compensar pérdidas o la ampliación a un año del periodo que dispone el socio para hacer frente a las pérdidas. También se ha incidido en la exigencia de modificación estatutaria en el supuesto de transformación obligatoria entre aportaciones con derecho de reembolso y aquellas cuyo reembolso pueda ser rehusado incondicionalmente o en la vinculación del rehúse del reembolso de las aportaciones a un criterio objetivo de carácter económico relacionado con la evolución de la actividad empresarial. Unido a lo anterior, se regula la escisión o segregación de una sociedad cooperativa en favor de una entidad no cooperativa; se eliminan requisitos para la transformación de cooperativas; se flexibiliza el modo operativo de transferencia de los fondos irrepartibles y se aclaran conceptos del patrimonio cooperativo. Además de otras novedades relacionadas con los liquidadores y las cooperativas de vivienda o enseñanza.
105. En todo caso, tal y como señalamos en nuestro Dictamen 66/2016, 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.
106. La delegación legislativa, en sus dos modalidades, está configurada de forma similar en el texto constitucional —artículos 82 a 85 y 153.a) de la 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.
107. 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).



108. 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).
109. 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.
110. 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).
111. De esta forma, 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 por elaborar un texto integral, como en el presente caso, 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.
112. Así las cosas, examinado el contenido del anteproyecto, esta Comisión considera que este 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 delegativa.

B) Competencia en derecho civil foral vasco

113. Tal y como hemos reflejado en el apartado destinado al análisis competencial, existe una íntima relación entre la materia de cooperativas y el título competencial establecido en el artículo 10.5, del 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”.
114. La explicitación de los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoye un proyecto de ley y, por tanto, de los títulos competenciales ejercitados, son siempre, por sí solas, muestra de una técnica legislativa depurada (apartado 1.2 de la segunda de las directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993). Y, en tanto que elemento primordial del principio de seguridad jurídica, son también exigencia de los principios de buena regulación, cuya justificación en la exposición de motivos es expresamente requerida por la legislación básica (apartados 1 y 4 del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas).
115. Pero, además, en el caso de las normas que guardan relación con el derecho civil foral o especial propio de la Comunidad Autónoma, la cita expresa, o no, de dicho título deviene especialmente relevante respecto a esa misma seguridad jurídica, ya que el no hacerlo puede ser determinante a la hora de concretar el órgano judicial competente a los efectos del recurso de casación, que puede venir atribuida a la Sala primera del Tribunal Supremo o a las salas de lo civil y penal de los Tribunales Superiores de Justicia (segundo párrafo del artículo 478.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil). Así, el propio Tribunal Supremo ha llegado a considerar la cita expresa del título competencial como el “criterio más seguro” para responder a esta cuestión, “de modo que una norma autonómica podrá calificarse de norma de Derecho Civil foral o especial si ha sido aprobada por la asamblea legislativa correspondiente en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1-8ª de la Constitución” (así por ejemplo, en autos de 3 de marzo de 2015, sobre derecho civil gallego, y de 20 de mayo de 2015).
116. Siendo esto así, por razón de seguridad jurídica y dado que esta regulación, como también ha dejado sentado el Tribunal Supremo, “no puede ser excluida del concepto de Derecho civil especial propio de dicha Comunidad Autónoma”, sería pertinente que en el primer apartado de la exposición de motivos constara expresamente dicha referencia



a la competencia recogida en el artículo 10.5 del Estatuto de Autonomía, junto con la del ya referido con carácter principal, en relación con el artículo 10.23.

C) Sociedad cooperativa pequeña

117. A pesar de su carácter refundidor de los diversos textos legales aparecidos en uno único, la parte expositiva señala que se mantiene la vigencia de la LSCPE, “ya que regula una cooperativa cuyas características singulares exigen una ley propia y claramente diferenciada, respecto de la cual la ley general actúa con carácter supletorio. Esta norma en efecto, responde a una estructura de ordenación compleja en que se integran distintas clases y grados de cooperativas además de las mixtas, en un equilibrio sistemático que la inserción de la norma que regula la sociedad cooperativa pequeña quebraría”.
118. En todo caso, más allá de su mención y justificación en la exposición de motivos no encontramos en la parte dispositiva referencia alguna a dicha circunstancia. Al respecto, sería conveniente reflejar esta particularidad del ámbito de aplicación de la norma contribuyendo a la claridad normativa. A estos efectos se podría utilizar la disposición final segunda para incluir dicha referencia, teniendo en cuenta, en todo caso, los comentarios que respecto a la misma posteriormente realizaremos.
119. Por el contrario, en el artículo 150.3.b) existe una referencia a la cooperativa pequeña, concretamente dentro del trámite de audiencia en el procedimiento de descalificación cooperativa, que por coherencia normativa convendría trasladar su contenido a la LSCPE utilizando para ello una disposición adicional.

D) La responsabilidad de los administradores

120. 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. En este sentido ha procedido a adaptar el antiguo artículo 47 de la LCE a través del artículo 50 del anteproyecto, dedicado a la responsabilidad de los administradores. En el mismo se establece que “los administradores responderán, siempre que haya intervenido dolo o culpa, de los daños que causen por actos contrarios a la ley o a los estatutos sociales 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”.
121. Llama la atención que el citado artículo mantenga el inciso final del artículo vigente que establece una limitación o graduación de la responsabilidad unida a la mayor o menor profesionalización del desempeño del cargo. Una especie de atenuante o exoneración basada en el binomio retribución versus gratuidad.



122. 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 en el que haya intervenido dolo o culpa y la existencia de una relación de causalidad entre ambos, lo que provocará la responsabilidad de los administradores ante el daño causado.
123. 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 49 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.
124. Esta exigencia, como no podía ser de otra forma, 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 no pudiendo minorarse por el hecho de la ausencia de retribución. 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. Lo que no parece lógico es que se le pueda estimar que deben cumplir sus obligaciones con menor diligencia o lealtad derivado de la gratuidad del cargo.
125. 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.

126. 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”.

127. 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, el mantenimiento 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.

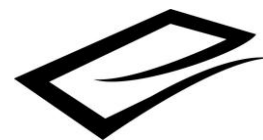
E) La consideración como agente social de la Confederación de Cooperativas de Euskadi

128. El artículo 145 reconoce como agente social a la Confederación de Cooperativas de Euskadi en su interlocución representativa del conjunto del cooperativismo vasco.
129. Tal y como indica el artículo 153.3 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.
130. Ya señalamos en nuestro Dictamen 66/2106 que el concepto de agente social inicialmente 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 CE establece la participación de los sindicatos y de otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas en la planificación económica.
131. 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 de 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.
132. 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*. Es un concepto que, en su caso, se podría predicar del movimiento cooperativo vasco en su conjunto pero que no puede ser exclusivo ni excluyente de una concreta agrupación empresarial, en nuestro caso.

133. 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.
134. Más aun, en nuestro ámbito no cabe descartar de antemano la posible existencia de alguna otra asociación, federación o confederación que agrupe a diferentes cooperativas, que formarán parte a su vez del conjunto empresarial cooperativo y a las que inicialmente no se les puede negar su representatividad.
135. Otra cosa diferente es su representatividad a efectos de participación institucional u otro tipo. Representatividad que se formula, generalmente, en función de la mayor o mayor o menor implantación en el ámbito cooperativo o empresarial sectorial o general.
136. En este tipo de supuestos, 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 también que esta pueda ampliar el círculo de posibles sujetos, siempre que se respeten las mismas exigencias constitucionales derivadas del respeto al artículo 14 CE.
137. Esta representatividad ya estaría garantizada mediante lo dispuesto en el artículo 146.2.a) 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.
138. Es decir, es el movimiento cooperativo vasco el que con carácter general ostentaría el carácter de agente social y no exclusivamente la Confederación de Cooperativas de Euskadi. En todo caso, convendría establecer un criterio de representatividad que

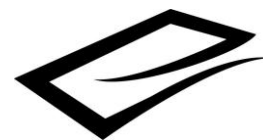


permita asignar la máxima participación representativa a la Confederación de Cooperativas de Euskadi como entidad más representativa en estos ámbitos, sin que ello implique la negación de la representatividad a otro tipo de asociaciones, federaciones o confederaciones en su ámbito sectorial concreto.

139. Unido a lo anterior, es necesario llamar la atención sobre la posibilidad de que en algún momento pueda no existir una confederación de cooperativas que cumpla los requisitos para denominarse de Euskadi. En este sentido, a los efectos de la representación cooperativa en el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi prevista en el artículo 154.3, se podría arbitrar alguna fórmula que permita la representación de las cooperativas.

II OTRAS OBSERVACIONES AL ARTICULADO

140. Tanto en el **artículo 18.2**, como en otras partes del anteproyecto (**apartado IV de la exposición de motivos y artículos 35.2, 41.2, 94.2, 97.1 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.
141. 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 del 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 reside el mismo en primera instancia en los juzgados de lo mercantil y en apelación en los tribunales civiles correspondientes.
142. 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.
143. En el **artículo 48.2**, dedicado a la celebración de las reuniones del consejo rector, 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.
144. El **artículo 100**, dedicado a la cancelación registral, debería introducir la posibilidad de que la documentación a conservar pueda realizarse mediante medios electrónicos y no exclusivamente en formato tradicional.



145. **El artículo 118.3**, 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.
146. En particular, convendría señalar que la intervención del consejo rector en los casos de baja de una persona socia y transmisión de su derecho de uso se realiza a los efectos de garantizar la inexistencia de lucro o beneficio especulativo en la mencionada enajenación.
147. Finalmente 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

148. 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.
149. Siguiendo lo expresado en las mismas se formulan las siguientes observaciones a fin de lograr un producto normativo técnicamente más acabado.
150. Dentro del primer apartado de la **exposición de motivos**, la mención a la reforma de la LCE efectuada a través de la disposición adicional cuarta de la LSCPE, al no ser una disposición dedicada únicamente a la reforma de la ley, debe ser formulada indicando en primer lugar la disposición concreta que provocó la reforma de la norma junto con la referencia a su ubicación normativa. Finalmente se debería indicar que ella provocó la reforma de la LCE.
151. La mención que se realiza en el apartado III de la exposición de motivos a la ley de sociedades de capital debería ser referida a su nombre oficial completo.
152. El apartado IX de la exposición de motivos debería eliminar la referencia a “transformación” de cooperativas, ya que la materia, tal y como se indica en su título, es abordada en el siguiente apartado X.
153. El anteúltimo párrafo del apartado XII de la exposición de motivos, en la frase “...por las singulares características esta clase...” debería incluir la preposición “de” para dar sentido a la oración.



154. El último inciso del apartado XIII de la exposición de motivos debería ser revisado para completar la frase o en su caso suprimir el párrafo por innecesario.
155. La referencia a “personas terceras no socias” que se repite a lo largo del texto deberá sustituirse por la de “terceras personas no socias” por ser más correcta gramaticalmente.
156. El **artículo 32.1.b)** refiere como órgano necesario de la cooperativa al órgano de administración. Dada la ausencia en la parte dispositiva de un artículo dedicado expresamente a definir sus clases, sería conveniente que en el mismo se indicara que pueden ser el consejo rector o la administración única.
157. El **artículo 88.5** 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 103.4 h), 129.1 y 133.
158. El **artículo 132.2**, relativo a las Junior Cooperativas, debería calificar el motivo de la clasificación, indicando que la comunicación de la pérdida de consideración se realiza a los efectos de su “oportuna” o “nueva” clasificación.
159. En la denominación del **título III** sería más adecuado precisar que se trata de Administración “pública” reflejando de manera más coherente el contenido del articulado.
160. La modificación de la Ley de patrimonio de Euskadi, realizada través de la **disposición adicional séptima**, debería hacerse mediante una disposición final, que es la adecuada para reflejar “cláusulas de modificación del derecho vigente, cuando la modificación de una norma no sea el objetivo principal de la disposición”.
161. La **disposición final primera**, dedicada a la entrada en vigor de la norma, debería ubicarse en último lugar de las disposiciones finales, reservado para las que incluyen reglas sobre eficacia temporal de la norma.
162. La **disposición final segunda**, relativa al ámbito de aplicación, debería ubicarse dentro del articulado, concretamente en el capítulo dedicado a las disposiciones generales, ya que su contenido está relacionado con la materia principal de la norma y no con cláusulas de modificación, reglas de supletoriedad, mandatos de actuación o reglas sobre eficacia general de la norma, que son los mandatos que se ubican en parte final.



163. Por su parte, la **disposición final tercera**, a pesar de que ostenta un cierto carácter de mandato de complemento normativo, encontraría un acomodo más adecuado en el capítulo dedicado a las clases de cooperativas ya que se está advirtiendo que pueden crearse otro tipo de cooperativas reglamentariamente, además de las definidas en el texto legal, cuando las circunstancias así lo aconsejen, siguiendo los trámites definidos
164. Finalmente, **con carácter general**, convendría revisar la estructura de determinados artículos, al objeto de utilizar un mismo criterio para clasificar internamente el contenido de los artículos.
165. 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 párrafos 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 [...]).
166. En cuanto a la utilización de un lenguaje no sexista, al igual que en el resto del texto, se deberá sustituir el término “socios” por “personas socias”. En el mismo sentido convendría reemplazar el vocablo “socios trabajadores” por “personas socias trabajadoras”.

CONCLUSIÓN

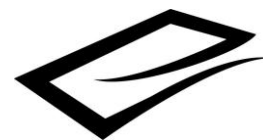
La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 30 de noviembre de 2018 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,

Sabino Torre Díez,



Secretario

Presidente