

**ORDEN DE LA CONSEJERA DE TRABAJO Y JUSTICIA, POR LA QUE SE INICIA EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE COOPERATIVAS DE EUSKADI.**

De conformidad con los artículos 2 y 3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (BOPV N° 254 de 30 de diciembre de 2003), deviene de aplicación el procedimiento que dicha norma regula para la elaboración de las disposiciones de carácter general, contenido en su Capítulo II.

El artículo 4 de la ley citada señala que el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general se iniciará por orden del Consejero o Consejera titular del Departamento competente por razón de la materia sobre la que versen, estableciendo a continuación el artículo 5 de la mencionada ley los extremos que deberá contener dicha orden de iniciación.

I.- Objeto y finalidad de la norma.

Exposición sucinta, de conformidad con el número 1 del artículo 5 reiterado:

1.- Determinadas soluciones tradicionales en derecho cooperativo aplicadas a la cada vez más compleja y diversa problemática societaria en un contexto socio económico y empresarial de cambio constante, han revelado su necesidad de adaptación. En especial, se hace patente dicha incoherencia, en relación con la realidad y proyección cooperativas en la Comunidad Autónoma de Euskadi, en este inicio del siglo XXI, de manera que se hace preciso, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales de su promoción, afrontar determinadas reformas legales.

Dicha necesidad se evidenció ya en la X Legislatura, anterior; habiéndose elaborado una respuesta normativa a nivel de proyecto legislativo. Sin embargo, nuevos desarrollos de reflexión sobre necesidades concretas realizados dentro del Movimiento Cooperativo, de cuya realización ya se informó por el mismo en la elaboración del

proyecto mencionado, exigen el reinicio de un nuevo proceso de elaboración de la norma, en el curso del cual puedan valorarse dichas propuestas novedosas.

En cualquier caso, son objeto de reforma normativa las siguientes materias, que expuestas sistemáticamente corresponden a:

1º.- Regulación de la sociedad cooperativa, con carácter general.

- Respecto a los **órganos sociales**, se ha de ahondar en el carácter auto-organizativo de las cooperativas y flexibilizar cuestiones diversos aspecto en cuanto a la celebración de la asamblea general o posibilitar la existencia del Consejo Social o la Comisión de Vigilancia, ajustando las funciones de los órganos sociales.

Así mismo, se evidencia la necesidad de actualizar el régimen de responsabilidad y obligaciones de los administradores, en línea con las recientes modificaciones legales en el ámbito mercantil.

- Respecto a la regulación del régimen económico con carácter general, se considera necesario consolidar y desarrollar aquellos aspectos que fortalecen el patrimonio común cooperativo y garantizan su sostenimiento y continuidad empresariales. Aspecto fundamental que hace efectivo el compromiso con las generaciones futuras y con el entorno social al que cohesiona.

En particular, es preciso clarificar el régimen de imputación de pérdidas en relación con la responsabilidad de los socios; que afecta singularmente en los supuestos de insolvencia de la cooperativa; como se ha manifestado en un contexto de crisis empresarial. De igual forma se hace necesario clarificar la naturaleza inembargable de las aportaciones de los socios al capital social frente a acreedores personales o la reusabilidad de las aportaciones de los socios.

Otro aspecto importante en esta materia consiste en incrementar las obligaciones de la información con respecto de terceros no socios en las emisiones financieras y posibilitar con carácter general otro tipo de financiaciones.

- Además en el ámbito societario, se hace imprescindible facilitar el carácter

autogestionario de las cooperativas para su funcionamiento más operativo. En este sentido, se han de revisar los criterios de reembolso en caso de baja de los socios; la reducción del capital social o de la actividad cooperativizada; o la incorporación de la figura de los liquidadores no socios en situaciones determinadas de crisis societaria.

2º.- Regulación de las clases de cooperativas

Se hace preciso, además, en el área de clases de cooperativas:

- Por un lado integrar las innovaciones en lo referente a nuevas clases de cooperativas como pueden ser las Junior Cooperativas.
- Por otro, una revisión en el régimen de la constitución y funcionamiento de las cooperativas de viviendas: garantizando la asunción democráticamente adoptada por los socios usuarios de las decisiones nucleares de construcción y financiación, en evitación de contratos de adhesión derivados en otro caso, y velando en general, por el control y la gestión democráticas de la sociedad, durante la vida societaria.
- Asimismo, se ha de abordar la regulación básica de las cooperativas de transporte, a los mismos fines de asegurar su funcionamiento cooperativo.
- Han de valorarse también diversas modificaciones en lo referente a las Cooperativas de Trabajo Asociado, singularmente, los límites de contratación de trabajadores por cuenta ajena.
- En cuanto a las Cooperativas denominadas agrarias, se hace preciso adecuar su denominación hacia agroalimentarias y posibilitar funcionalidades operativas y societarias con el objeto de hacerlas más competitivas empresarialmente y que puedan prestar más servicios a sus socios y al entorno local, posibilitando su mantenimiento y desarrollo.
- Finalmente, se hace preciso ahondar en la posibilidad y eficacia de creación de cooperativas de servicios públicos, desarrollados en otras Comunidades.

3º.- Regulación institucional.

- En el ámbito institucional, respecto del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se hace inexcusable, dado el desarrollo del movimiento cooperativo y su estructuración asociativa, revisar las bases de su estructura orgánica y funcional; así como valorar la atribución de la función de velar por el cumplimiento de los principios cooperativos.
- Otro de los aspectos susceptibles de revisión es el referido al papel que desempeña la Administración en garantizar el cumplimiento de la normativa cooperativa; esto es, las infracciones, con la correspondiente función de inspección, y sanciones, en esta materia cooperativa. En este sentido, se considera que el papel de la Administración ha de focalizarse en lo fundamental cooperativo (participación - ejercicio real de la democracia cooperativa: participación de los socios, adopción de acuerdos- y solidaridad -fondos irrepartibles, aplicaciones-); desprendiéndose de otros aspectos puramente formales u operativos, comunes por otra parte con el resto de sociedades que operan en el mercado, que no se hallen vinculados directamente con aquellas cuestiones que son sustanciales de la cooperativa y la hacen diferente del resto de sociedades. Es decir, aquellos aspectos que hacen de este tipo de empresas de "interés social" (art. 137 Ley 4/93) que es lo que legitima la intervención pública.

4º.- Regulación del Movimiento cooperativo.

El fortalecimiento de las estructuras asociativas de las distintas clases de cooperativas resulta esencial para el desarrollo de las empresas cooperativas; así como su presencia y representatividad institucionales en materias que afectan directamente a aquellas.

5º.- Ajustes técnico jurídicos.

Se hace preciso en cualquier caso, introducir además, y por seguridad jurídica, determinados **ajustes jurídico técnicos**, evidenciados por la aplicación práctica de la norma durante el período referido.

2.- Desde el punto de vista formal, han de exponerse dos aspectos, para la mejor comprensión del objeto y finalidad la norma cuya elaboración se inicia con la presente Orden:

- 1º.- Por razones de sistematicidad, facilidad en la identificación y utilización de la norma en vigor; se pretende someter a aprobación legislativa un texto único que integre las modificaciones que se adopten para dar satisfacción a las necesidades expuestas, junto con aquella parte normativa cuya redacción no se someta a modificación.

En efecto, la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi, durante los últimos veinticuatro años de su vigencia, ha sido modificada en aspectos específicos en diversas ocasiones, para responder a determinadas necesidades puntuales, cuya satisfacción legislativa se reputó en su momento, urgente:

- Ley 1/2000, de 29 de junio, de modificación de la Ley de Cooperativas de Euskadi.
- Ley 8/2006, de 1 de diciembre, de segunda modificación de la Ley de Cooperativas de Euskadi.
- Ley 6/2008, de 25 de junio, de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi.

Además, se han aprobado y publicado diversos reglamentos de desarrollo de la misma:

- Reglamento de la Ley de Cooperativas de Euskadi, aprobado por Decreto 58/2005, de 29 de marzo.
- Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas, aprobado por Decreto 59/2005, de 29 de marzo.
- Decreto 64/1999, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre procedimientos y requisitos relativos a las sociedades cooperativas de utilidad pública.
- Decreto 61/2000, de 4 de abril, por el que se regulan las Cooperativas de Iniciativa Social.

Dada la pluralidad de lo sujeto a revisión como la conveniencia de incorporar diversos aspectos del actual Reglamento de la Ley de Cooperativas de Euskadi al texto legal, es precisa una labor añadida de: armonización, para la interpretación coherente e integrada del cuerpo legal, en unos casos, o de aclaración, en otros.

Es en este sentido en el que se ha de interpretar la finalidad pretendida de refundir la normativa legal cooperativa; esto es, de modificación parcial y aprobación de un texto refundido inmediata y directamente por el mismo órgano; como ocurre de forma similar en el ámbito jurídico privado; y no como delegación legislativa.

2º.- Complementariamente a lo indicado, cabe añadir que se considera conveniente mantener, como ley especial, la Ley 6/2008, de 25 de junio, de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi, por su singularidad, subjetiva y, sobre todo, de finalidad; afectando únicamente la propuesta normativa innovadora, directamente, al que puede considerarse el código cooperativo vasco.

3.- Finalmente, se ha de recalcar que se cuenta, entre los antecedentes mencionados, con la participación académica materializada en sendos estudios realizados por las tres Universidades Vascas, con Institutos Jurídicos especializados en la materia, sobre la necesidad/oportunidad de la adecuación y actualización de la legislación cooperativa.

II.- Viabilidad jurídica y material

1.- **Competencia institucional.**- La iniciativa legal que nos ocupa tiene su encaje en el marco de las competencias que el Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, otorga a la Comunidad Autónoma Vasca en su artículo 10.23 competencia exclusiva en materia de Cooperativas, Mutualidades no integradas en la Seguridad Social y Pósitos conforme a la legislación general en materia mercantil.

Competencia confirmada tempranamente por la STC 72/83, de 29 de julio, que se pronunció sobre la constitucionalidad de la norma previgente, Ley 1/1982, de 11 de

febrero, sobre Cooperativas, constreñida a su ámbito territorial; criterio reiterado posteriormente por las sentencias de dicho tribunal: 44/1984 y 165/1985.

El artículo 2 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, de 16 de julio, estatal, ratifica el criterio asentado jurisprudencialmente.

2.- Competencia orgánica:

2.1.- Departamento competente.- El Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, en su artículo 16.1.b) atribuye al Departamento de Trabajo y Justicia como función y área de actuación, la Economía social: cooperativas, sociedades anónimas laborales y economía solidaria.

2.2.- Viceconsejería competente.- De conformidad con el artículo 8.1.k) del Decreto 84/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Justicia, corresponde a la Viceconsejería de Trabajo y Seguridad Social la función de promover y coordinar las actuaciones en materia de economía social, solidaria y cooperativismo.

2.3.- Dirección competente.- Dependiendo de la Viceconsejería de Trabajo y Seguridad Social a la Dirección de Economía Social le corresponden, entre otras, la siguiente función: proponer al consejero o a la consejera innovaciones en el ámbito legislativo, y modificaciones de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi, para un mejor funcionamiento del sector; artículo 10.e) del Decreto 84/2017, mencionado.

III.- Repercusiones en el ordenamiento jurídico

Con la entrada en vigor del proyecto de Ley de Cooperativas quedará derogada la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi, sucesivamente modificada por las Leyes 1/2000, de 29 de junio y 8/2006, de 1 de diciembre, así como también por la Ley 6/2008, de 25 de junio, de la Sociedad Cooperativa pequeña de Euskadi.

Así mismo quedarán derogadas cuantos preceptos de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Ley, singularmente las contenidas en:

- Decreto 58/2005, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Cooperativas de Euskadi.
- Decreto 59/2005, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de Euskadi.
- Decreto 61/2000, de 4 de abril, por el que se regulan las Cooperativas de Iniciativa Social.
- y Decreto 64/1999, de 2 de febrero, por el que se aprueba el reglamento sobre procedimientos y requisitos relativos a las sociedades cooperativas de utilidad pública.

IV.- Impacto económico y presupuestario.

1.- Las cooperativas, y especialmente las de trabajo asociado, constituyen históricamente en Euskadi, una parte importante, cuantitativa y sobre todo, cualitativamente de la economía vasca. Son un exponente claro de la realidad y potencialidades de esa “otra forma de hacer empresa” propia de la denominada, y actualmente regulada, Economía Social.

De acuerdo con la estadística oficial, desarrollada por la Cuentas de la Economía Social, el conjunto de las empresas cooperativas en la CAPV suponen en torno a 3.000 sociedades, de los que un tercio corresponden con las “sociedades cooperativas pequeñas”. También asciende a 1000 las sociedades cooperativas de trabajo asociado.

El periodo de crisis, hasta el año 2014, ha sido vivido con mayor intensidad en la economía social que en el conjunto de la economía vasca; agravado además por la virulencia de la misma en torno a firmas emblemáticas de gran efecto tractor. Ello no obstante, el peso relativo del empleo de la economía social en la economía de la CAE se sitúa en cifras superiores al 6%, computando únicamente cooperativas y sociedades laborales -las cooperativas suponen prácticamente el 90% de dicho empleo-. En un previsible contexto de proyección positiva, según las perspectivas sectoriales del empleo en la Economía vasca, cabría situar la consolidación de la tendencia del bienio 2014-15, en el que el nivel de empleo de la Economía Social crecería en un 1,45%, en una proyección al año 2020. Todo ello teniendo en cuenta únicamente el empleo en la

Comunidad Autónoma Vasca, a la que habría que incrementar el suportado por dichas cooperativas a nivel estatal e internacional.

Por otra parte, y tras un proceso de reajuste competitivo significativo, la apertura al exterior, medida en términos de peso de las exportaciones sobre la facturación se ha incrementado de forma significativa, más del 35%, con cifras de diversificación o innovación por encima de la dinámica general de la CAE.

Con carácter general, el Valor Añadido Bruto generado por la Economía Social – Cooperativas, SLes y Nuevas Formas- representa el más del 5% sobre el VAB generado en el marco de la economía vasca.

Las cifras anteriores, tanto respecto del número de empresas cooperativas como de su actividad y del empleo generado por las mismas, dan cuenta de la importancia de cualquier regulación que afecte a dichos sujetos o a su actividad, especialmente si varía su régimen económico.

Ello no obstante, el impacto económico privado de la norma que se propone resulta, en este momento procedimental, de difícil o imposible cuantificación, de conformidad con criterios razonables.

2.- De la misma forma, no se prevé respecto del régimen presupuestario de la administración autonómica que la entrada en vigor de la norma tenga incidencia presupuestaria sustantiva con carácter general, ni singularmente respecto del personal al servicio de la administración de la CAPV, ni en relación con el coste de prestación de servicios públicos en la materia. En cualquier caso, otros hipotéticos y futuros gastos adicionales o su reducción son en este momento, para su previsión razonable, de difícil o imposible cuantificación; al igual que lo indicado respecto de la repercusión económico privada.

V.- Trámites e informes que se estiman procedentes en razón de la materia.

El expediente de elaboración de la disposición, que se inicia mediante esta Orden, deberá ser completado con los siguientes trámites e informes:

1.- Memoria justificativa a elaborar por el Director de Economía Social del Departamento de Trabajo y Justicia.

2.- Memoria económica a elaborar por el Director de Economía Social del Departamento de Trabajo y Justicia, con el contenido prevenido en el artículo 42.1 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre.

3.- Consulta pública previa prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

4.- Elaboración del anteproyecto de ley.

5.- Aprobación previa del anteproyecto por este Órgano.

6.- Audiencia e información pública.

Se dará audiencia al sector afectado por la norma a través de la remisión del anteproyecto a la Confederación de Cooperativas de Euskadi.

7.- Consulta a los Departamentos y entidades institucionales del Gobierno Vasco que puedan resultar afectados por la regulación propuesta.

8.- Trámite de participación y consulta a otras Administraciones: se dará participación en el procedimiento a la Administración Foral, con la remisión del Anteproyecto a las diputaciones de los tres territorios históricos, así como a la Administración Local, a través de la Asociación de Municipios Vascos- Euskadiko Udalen Elkarte (EUDEL), en su calidad de asociación de municipios de mayor implantación en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de conformidad con la Orden de 26 de mayo de 2016, del Consejero de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco.

9.- Informes y dictámenes:

- Informe de Evaluación previa del impacto en función del género, en base a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi2005 , de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, y en la Resolución 40/2012, de 21 de agosto, de la Directora de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno "por el que se aprueban las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres".
- Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, según lo previsto en el artículo 21 de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.
- Informe de impacto en la empresa, en base a lo establecido en 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.
- Informe jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Trabajo y Justicia, en base a lo establecido en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de Diciembre y artículo 10.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de la Viceconsejería de Política Lingüística del Departamento de Cultura y Política Lingüística, en virtud de lo determinado en el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
- Informe del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, según lo indicado en el artículo 145.2.b) de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi.
- Informe del Consejo Económico y Social Vasco, en virtud de lo previsto en el artículo 3.1.a) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco/Euskadiko Ekonomia eta Arazoetarako Batzordea y el artículo 2.1 del

Decreto 433/2013, de 29 de octubre, sobre el Consejo Económico y Social Vasco/Euskadiko Ekonomia eta Arazoetarako Batzordea.

- Informe de Control Económico-Normativo a emitir por la Oficina de Control Económico, según lo establecido en el Capítulo IV del Título III de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y de Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y en el Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la CAE.
- Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

10.- Una vez finalizada la tramitación del anteproyecto de ley, y con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Gobierno, se elaborará una Memoria sucinta de todo el procedimiento, reseñando los antecedentes y trámites realizados, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 10.2 de la reiterada Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

11.- Trámites ante la Unión Europea: no se considera preciso realizar ningún trámite ante la Unión Europea.

12.- En cuanto al método de redacción bilingüe de la norma a elaborar, debe señalarse que será la traducción del texto por el Servicio Oficial de Traductores del IVAP (IZO), tal y como se prevé en el Manual de Usuario de la aplicación informática para la tramitación electrónica de las disposiciones normativas de carácter general y el Acuerdo adoptado por el Gobierno Vasco con fecha 14 de mayo de 2013, por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden.

Porr ello, y en base a todos los antecedentes expresados,

RESUELVO:

Primero.- Iniciar el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de cooperativas de Euskadi.

Segundo.- Designar a la Dirección de Economía Social como órgano encargado de la tramitación del procedimiento anteriormente citado.

Tercero.- Disponer que la presente Orden se hará pública en el espacio colaborativo Legesarea, y que la tramitación del procedimiento se realizará a través de la aplicación informática de tramitación electrónica Tramitagune. Todo ello de conformidad con el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban las Instrucciones de tramitación de disposiciones de carácter general.

Cuarto.- Acordar las consultas, así como los estudios e informes que sean precisos para la redacción del texto adecuado al contenido y fin de la norma cuya elaboración se pretende, de conformidad con las premisas expresadas en la parte expositiva de la presente resolución.

En Vitoria-Gasteiz,

Fdo. electrónicamente: MARÍA JESÚS CARMEN SAN JOSÉ LÓPEZ
CONSEJERA DE TRABAJO Y JUSTICIA