



**DICTAMEN 7/2017 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE
MODIFICA LA LEY 14/2011, DE 23 DE DICIEMBRE, DE
SOCIEDADES COOPERATIVAS ANDALUZAS**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 3 de julio de
2017*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**



I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 6 de junio de 2017 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Economía y Conocimiento de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

La solicitud de dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 6 de junio de 2017, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía.

II. Contenido

El anteproyecto de ley objeto de este dictamen supone la modificación de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas; en el uso de las competencias establecidas en el artículo 129.2 de la Constitución española en el que se establece que los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas; y los artículos 58.1.4º y 172.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en los que se atribuye competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma en el fomento, ordenación y organización de las cooperativas y la atención preferente, en las políticas públicas, de las cooperativas y demás entidades de economía social, respectivamente.

La modificación que se pretende afecta a tres cuestiones, dos de ellas fundamentales. La primera modificación, consiste en la reducción de tres a dos, del número de personas socias para la constitución de una sociedad cooperativa, medida puesta ya en práctica en otras comunidades autónomas con efectos beneficiosos, y que no impide una posible ampliación posterior de la base social. En segundo lugar, se pretende incluir nuevas infracciones relativas al incumplimiento de determinadas obligaciones en las secciones de crédito. Por último, se ha aprovechado para realizar mejoras de carácter técnico e interpretativas de diversos preceptos de la ley existente con el objeto de una correcta aplicación de la misma.

El texto normativo analizado consta de la exposición de motivos y la parte dispositiva, constituida por un único artículo, que a su vez se divide en veinte apartados que modifican otros tantos artículos de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, además de una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

La estructura de la parte dispositiva es la siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO. “MODIFICACIÓN DE LA LEY 14/2011, DE 23 DE DICIEMBRE, DE SOCIEDADES COOPERATIVAS ANDALUZAS” (apartados uno a veinte)

Se modifican los siguientes artículos de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre:

- Uno: Modifica el artículo 10. Número mínimo de personas socias
- Dos: Modifica el apartado 2 del artículo 12. Secciones

- Tres: Modifica la letra h) del artículo 28. Competencias
- Cuatro: Modifica el artículo 36. Clases
- Cinco: Modifica el artículo 41. Impugnación de acuerdos del Consejo Rector
- Seis: Modifica el apartado 1 del artículo 42. Personas administradoras
- Siete: Modifica el apartado 3 del artículo 54. Capital Social
- Ocho: Modifica el apartado 1 del artículo 57. Remuneración de aportaciones
- Nueve: Modifica el apartado 4 del artículo 58. Aportaciones de nuevo ingreso
- Diez: Modifica el apartado 1 del artículo 60. Reembolso
- Once: Modifica el apartado 4 del artículo 69. Imputación de pérdidas
- Doce: Modifica el apartado 6 del artículo 71. Fondo de formación y sostenibilidad
- Trece: Modifica el apartado 3 del artículo 101. Concepto y objeto
- Catorce: Modifica el apartado 1 del artículo 119. Funcionamiento y Contenido
- Quince: Modifica el apartado 1 del artículo 120. Inspección
- Dieciséis: Modifica el apartado 2 del artículo 122. Órganos competentes y procedimiento
- Diecisiete: Modifica el artículo 123. Infracciones
- Dieciocho: Modifica el apartado 2 del artículo 124. Sanciones y su graduación
- Diecinueve: Modifica el apartado 2 del artículo 125. Prescripción de infracciones y sanciones
- Veinte: Modifica el apartado 2 del artículo 126. Causas y procedimiento

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. Derogación normativa.

DISPOSICIONES FINALES.

Primera. Desarrollo reglamentario.

Segunda. Entrada en vigor.

III. Observaciones generales

El anteproyecto de ley objeto de dictamen viene a modificar la actual ley reguladora de las Sociedades Cooperativas Andaluzas, la Ley 14/2011, de 23 de diciembre. La Constitución española, en su artículo 129.2, encomienda a los poderes públicos la promoción eficaz de las diversas formas de participación en la empresa, así como el fomento, mediante una legislación adecuada, de las sociedades cooperativas. Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículo 58.1.4º) atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de fomento, ordenación y organización de cooperativas y de entidades de economía social, incluyendo expresamente la regulación y el fomento del cooperativismo; al tiempo que identifica como objeto de atención preferente de las políticas públicas a las cooperativas y demás entidades de economía social (artículo 172.2).

Las cooperativas ocupan un puesto relevante en el espacio socioeconómico de Andalucía, y tienen una presencia activa en casi todas sus poblaciones, desempeñando una labor que beneficia no sólo a sus socios y socias, sino también a la sociedad en general, en los más variados sectores de producción, consumo y servicios, habiendo contribuido de manera positiva a la integración social de muchos colectivos desfavorecidos, consideraciones todas ellas que desde este Consejo Económico y Social nos gustaría destacar de manera particular. El modelo empresarial que representan las sociedades cooperativas las convierte en piezas imprescindibles para la construcción de una sociedad más democrática y participativa. Su finalidad es la creación de riqueza a partir de una actividad económica, pero teniendo muy presente la valoración de la persona, por encima del beneficio y el capital. Una forma de ejercicio de la actividad económica empresarial que, además, ha demostrado su capacidad para generar empleo.

La Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, ahora objeto de modificación, nació precedida de un amplio consenso social y del legislador sobre su necesidad y contenido, y sirvió para dotar de un nuevo instrumento jurídico a este sector, que ayudara a las empresas que lo integran a ganar en competitividad en un entorno cada vez más cambiante y duro tras años de crisis, sin perder su carácter social e integrador. Asimismo, el Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento de esta ley, desarrolló con vasto detenimiento todo lo relativo a las secciones de crédito de las sociedades cooperativas, materia escuetamente tratada en la norma legal.

Tras más de cinco años desde la promulgación de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, creemos necesario realizar una breve digresión acerca de su impacto y eficacia en relación con un sector, el de la economía social, que aglutina a 6.286 empresas, de ellas, 3.390 en régimen de cooperativas, y que genera el 8,4% del PIB regional. La bondad o no de la publicación de la ley nos permitirá estar en mejores condiciones para valorar la conveniencia de su eventual modificación y del sentido, en su caso, de esta.

Desde un punto de vista cuantitativo, basándonos en los últimos datos publicados desde la entrada en vigor de la Ley de 14/2011, de 23 de diciembre, se han constituido 1.234 empresas cooperativas, lo que supone un aumento cercano al 30% con respecto al quinquenio anterior; el número de personas que trabajan en las cooperativas andaluzas es de 65.549, lo que supone un 9,84% más que a la entrada en vigor de la ley; y, por último, la producción del cooperativismo andaluz ha aumentado más de un 13%¹.

Sin embargo, en el crecimiento, generación de riqueza y empleo se hace necesario realizar una valoración no sólo cuantitativa sino también cualitativa. No es suficiente crear empleo sino también que el creado sea de calidad. Según los últimos datos publicados, el 76,6% de las personas que trabajan en las cooperativas son indefinidas; más del 80% lo es a tiempo completo; el 47,5% son mujeres, ocupando en más de un 45% puestos en los órganos de administración y control; además, estas últimas variables han aumentado desde la entrada en vigor de la ley.

Los datos anteriores nos muestran una trayectoria más que notable de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, así como de las medidas flexibilizadoras introducidas en aquella, que han contribuido de manera eficiente al desarrollo de las cooperativas andaluzas y a la generación de empleo y riqueza.

A pesar de la relativa corta trayectoria de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, y del balance positivo que, tal como hemos expuesto, su aplicación ofrece, el anteproyecto de ley que se ha presentado en el Consejo Económico y Social de Andalucía, viene a modificarla en varios aspectos que pasamos a analizar.

Una de las principales novedades del anteproyecto de ley que se dictamina es la que afecta al régimen constitutivo de las sociedades cooperativas, en la medida en que

¹ Este dato se refiere al periodo 2011-2014, dado que es el último dato publicado por la AEAT en relación a las Declaraciones del Impuesto de Sociedades, donde la producción de las cooperativas andaluzas suponen 11.832.854.570 euros.

se reduce el número de personas socias necesarias para la constitución de una sociedad cooperativa, que pasan de las actuales tres a dos. La exposición de motivos justifica la modificación sin mayores argumentos que el de tratarse de una medida flexibilizadora (que, ciertamente, en términos objetivos, lo es) que, según se indica, ha tenido consecuencias beneficiosas para la generación de empleo en otras comunidades autónomas en las que se ha introducido. Se trata de una regla que no es, por tanto, novedosa en su conceptualización, pues ya está contenida en algunas leyes de comunidades autónomas en materia de sociedades cooperativas, pero, como enseguida expondremos, sí lo es en el alcance y la forma en la que se introduce en la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

En efecto, salvo error u omisión, la posibilidad de constituir sociedades cooperativas de primer grado por un mínimo de dos personas, cuando se contempla en las leyes autonómicas generales sobre las sociedades cooperativas, se suele hacer restringiendo tal alternativa bien a determinados tipos de sociedades (cooperativas de trabajo asociado -Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana; Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas, de la Región de Murcia; Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha-; cooperativas de explotación comunitaria de la tierra -Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha-), o bien fijando un límite temporal para que se incorpore un tercer socio so pena de proceder a la disolución de la cooperativa (Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas de Cataluña). Pero, lo que resulta más relevante, es que cuando la medida flexibilizadora en lo relativo a la constitución de la cooperativa se introduce con alcance más general, ello suele realizarse mediante la publicación de una norma específica que contempla las especialidades del régimen jurídico global de tales sociedades cooperativas (Extremadura -Ley 8/2006, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Especiales de Extremadura-; País Vasco -Ley 6/2008, de 25 de junio, de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi-; Navarra -Ley Foral 2/20015, de 22 de enero, de microcooperativas de trabajo asociado-), o con alguna indicación particular específica respecto de tales sociedades (La Rioja -Ley 4/2001, de 2 de julio, de Cooperativas de La Rioja-). Semejante proceder legislativo parece absolutamente lógico pues la reducción del número de socios necesarios para constituir una sociedad cooperativa puede necesitar de adaptaciones o especialidades respecto a lo dispuesto con carácter general para las sociedades cooperativas de mayor número de socios (al objeto de que en la práctica no termine por resultar ineficaz la medida) o, si verdaderamente lo que se busca es fomentar este tipo de sociedades por su positiva incidencia en la generación de empleo,

incorporar medidas complementarias que garanticen su viabilidad y desarrollo.

En atención a las anteriores consideraciones, desde el Consejo Económico y Social consideramos que en la exposición de motivos del anteproyecto de ley se debería recoger con mayor fundamentación las razones de la introducción de la reducción del número de socios para constituir una sociedad cooperativa en los términos en los que se realiza, argumentando con algo más de precisión cuáles son, en concreto, esas razones beneficiosas para la generación de empleo que se le suponen. Desde otra perspectiva, consideramos conveniente que se analice la eventual pertinencia de acompañar la nueva medida de previsiones normativas adicionales que coadyuvan a garantizar la viabilidad y efectividad de su puesta en práctica.

El segundo de los objetivos de la norma dictaminada es el de llevar a cabo una regulación del régimen sancionador aplicable en los supuestos de incumplimientos de las previsiones reglamentarias en materia de secciones de crédito de las sociedades cooperativas; regulación que el Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, citado, dado su rango jerárquico y en virtud del principio de legalidad, no pudo realizar.

Desde el Consejo Económico y Social compartimos la necesidad y conveniencia de establecer un régimen sancionador que permita a la Administración actuar en supuestos de incumplimientos de las obligaciones establecidas en relación a las secciones de crédito pues, tal como se indica en la exposición de motivos, lo contrario haría ineficaz la previsión normativa, por muy imperativa que fuera. No obstante lo anterior, creemos necesario realizar las siguientes consideraciones:

- La regulación en materia de secciones de crédito contenida en la norma reglamentaria es estricta e incorpora importantes notas de control, ya que la actividad puede afectar sensiblemente a la capacidad económica y financiera de la sociedad y de sus personas socias.

En consonancia con ello, la previsión que ahora se realiza en materia de potestad sancionadora es igualmente exigente y rigurosa, lo que no siempre figura convenientemente justificado. Por ello, desde el Consejo Económico y Social se solicita que se reduzca la presión sancionadora que establece el anteproyecto de ley en algunos aspectos concretos. En esta materia debe tenerse muy presente que la ordenación de la potestad sancionadora en el nuevo régimen jurídico administrativo español -constituido por las Leyes 39/2015, de 1 de octubre y 40/2015, de 1 de

octubre- tiene como uno de sus principios básicos el de proporcionalidad, que debe ser observado por el legislador a la hora de formular la relación entre las infracciones y las sanciones, ya sea para clasificarlas según su gravedad, ya sea para concretar qué sanción le corresponde a cada modalidad de infracciones.

- La norma introduce algunas modificaciones en materia sancionadora de las cuales no se hace mención alguna en la exposición de motivos, tales como el hecho de haber reclasificado, pasando de ser grave a muy grave, la posible infracción de no someter las cuentas a auditoría externa, cuando ello fuera preceptivo (nuevo artículo 123. 4 p) de la Ley 14/2011, de 23 de septiembre).

Aprovechando la nueva tipificación de infracciones se han añadido dos nuevas infracciones que nada tienen que ver con las secciones de crédito, una para las cooperativas de trabajo, como es el superar el número de jornadas realizadas por cuenta ajena, conforme a lo dispuesto en el artículo 90, y otra para las sociedades cooperativas de impulso empresarial, la de no constituir el fondo específico o mantener la garantía financiera previstos reglamentariamente para este tipo de cooperativas, en las condiciones establecidas en esa disposición, o destinar su importe a finalidades distintas de las determinadas, asimismo, reglamentariamente.

Entendemos que estas nuevas infracciones para las cooperativas de trabajo y las de impulso empresarial deberían, de alguna manera, citarse en la exposición de motivos y, sobre todo, incluir en ella alguna explicación sobre el sentido de su introducción. De la misma manera, se debería argumentar por qué se pasa a tipificar como infracción muy grave el hecho de no realizar auditoría externa cuando esta es obligatoria.

Como tercera finalidad, el anteproyecto de ley que se dictamina aprovecha la reforma de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, para incluir en su articulado diversas modificaciones de carácter técnico, que responden a la necesidad de realizar mejoras interpretativas o corregir errores, en aras de su más eficaz aplicación.

Con carácter general, consideramos adecuadas las modificaciones de carácter técnico realizadas pues suponen una mayor claridad y mejor interpretación de la norma. Sin embargo, consideramos que se podría haber aprovechado esta ley de reforma para realizar otras posibles modificaciones de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, como son las siguientes:

- Entendemos que debería recogerse en la norma la regulación del sistema de elección de los representantes de los trabajadores en el consejo rector de la cooperativa, con el fin de dar transparencia y garantías a la participación, y evitar posibles prácticas que pudieran desvirtuar la participación real de los trabajadores y trabajadoras en los órganos de administración.

- Igualmente, dentro de las mejoras técnicas, se podría haber revisado el artículo 39 de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, para impedir que el consejo rector se pueda constituir cualquiera que sea el número de miembros asistentes. En este sentido, la constitución del consejo rector por un solo asistente no es acorde con su naturaleza de órgano colegiado.

Finalmente, y más allá de las precedentes consideraciones, desde este Consejo Económico y Social se hace una llamada de atención genérica, en el sentido de que, en ocasiones, la regulación de ciertas materias desde el punto de vista sectorial, que afectan al desarrollo y funcionamiento de las empresas en general y, por ende, a las cooperativas, no tiene en cuenta o no considera adecuadamente las características singulares de las sociedades cooperativas. Este hecho provoca, en algunos casos, serias dificultades, o incluso una imposibilidad total, para desarrollar la actividad empresarial de las cooperativas en esos sectores. A título de ejemplo podemos citar los siguientes:

- La Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, cuyas previsiones se adaptan mal a las características de las cooperativas de trabajo andaluzas.

- La singular disparidad y dicotomía que se produce entre el artículo 19.1 c) de la Ley 14/2011, de 23 de septiembre, en cuanto a los derechos de los socios a asistir y participar con voz y voto en la adopción de acuerdos de la Asamblea General y demás órganos sociales de los que formen parte, y el Real Decreto 532/2017, de 26 de mayo, por el que se regulan el reconocimiento y el funcionamiento de las organizaciones de productores del sector de frutas y hortalizas, cuyo artículo 6 limita tales derechos en relación con los miembros no productores en las organizaciones de productores cuya personalidad jurídica sea cooperativa o sociedad agraria de transformación.

IV. Observaciones al articulado

Exposición de motivos

La exposición de motivos del anteproyecto presentado a dictamen de este Consejo cumple en líneas generales la función de explicar al destinatario de la norma las razones que han llevado a su aprobación. Identifica con detalle y claridad las causas remotas e inmediatas de esta intervención del legislador: incluir nuevas medidas flexibilizadoras que afecta al régimen constitutivo de las cooperativas, tipificar las infracciones en materia de secciones de crédito, y mejorar técnicamente ciertos artículos de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre. Ahora bien, este Consejo entiende que sería más adecuada una redacción más completa de esta exposición de motivos en los términos que se han detallado en las observaciones generales de este dictamen.

Por otro lado, consideramos que en la exposición de motivos del anteproyecto de ley se debería poner en valor y visualizar los principios cooperativos que recoge la propia Ley 4/2011, de 23 de septiembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas y que están incorporados en el funcionamiento normal de las cooperativas andaluzas. Principios que no solo incluyen los defendidos por la Alianza Cooperativa Internacional, cuya última revisión es del año 1995, sino que, además, incorpora otros principios y valores que han ido apareciendo en el tiempo y que forman parte del normal desarrollo de las cooperativas andaluzas, tales como el fomento del empleo estable y de calidad, con singular incidencia en la conciliación de la vida laboral y familiar, igualdad de género, con carácter transversal al resto de los principios, y sostenibilidad empresarial y medioambiental.

Artículo único. Modificación de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

Once. Artículo 69.4

De forma aparentemente inocua y como mejora de carácter técnico (pues ninguna explicación se ofrece en la exposición de motivos sobre esta modificación), se ha incluido en este apartado la posibilidad de que, si transcurrido el plazo que marca el apartado 1 de dicho artículo quedasen pérdidas sin compensar, la cooperativa deba disolverse. Esta regulación se considera desproporcionada, pues el hecho de que queden pérdidas sin compensar transcurrido el plazo fijado no parece suficiente para instar la disolución de la cooperativa. Además, tampoco la ubicación normativa

elegida se presenta como la más adecuada, pues la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, contiene un precepto específico destinado a regular la disolución de la cooperativa y sus causas.

En atención a las anteriores consideraciones se propone que la redacción del precepto quede en los siguientes términos:

“4. Si transcurrido el plazo a que se refiere el apartado 1 quedaran pérdidas sin compensar, y éstas no se amortizaran conforme a lo previsto en el apartado 2, se acordará la emisión de nuevas aportaciones sociales, salvo que corresponda instar el procedimiento concursal pertinente”.

Diecisiete. Artículo 123

Como se ha expresado anteriormente, el régimen sancionador que plantea el anteproyecto es notablemente completo y riguroso lo que, en algunos aspectos, podría resultar excesivamente gravoso y desproporcionado. Por ello se solicita que se replantee la tipificación de algunas infracciones, teniendo muy presente los principios establecidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en materia de potestad sancionadora de la Administración Pública, singularmente los de tipicidad y proporcionalidad. En atención a tales consideraciones se proponen las siguientes modificaciones al número 4, sobre infracciones muy graves:

- Se solicita la modificación del apartado e) en el sentido de tipificar la conducta en él recogida como infracción muy grave. El principio de proporcionalidad exige observar la debida adecuación entre la sanción a imponer y la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, por lo que parece excesivo calificar como infracción muy grave la falta de anuncio de la información recogida en el mencionado precepto.

- Así mismo se interesa la modificación de la redacción del apartado m), pues en la actualidad se presenta como un tipo punitivo muy abierto. En este sentido, en atención al mencionado principio de tipicidad, se deberían delimitar las deficiencias concretas que son susceptibles de sanción, incorporando, en caso de ser necesario y en virtud del principio de proporcionalidad, infracciones de graduación diversa según la intensidad de las deficiencias en la organización administrativa y contable o en los procedimientos de control interno.

V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida de que lo considere razonable, incorporarlas al proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

Sevilla, 3 de julio de 2017

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES
DE ANDALUCÍA

VºBº

EI PRESIDENTE DEL CES DE ANDALUCÍA



Fdo. Angel J. Gallego Morales



Fdo. Alicia de la Peña Aguilar