

CES
COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL
Núm. 44 (2021-2022), páxs. 405-415
ISSN: 1130-2682

EL PAÍS VASCO AJUSTA SU NORMA DE COOPERATIVAS
CONFORME A LO CONSENSUADO EN COMISIÓN BILATERAL

*THE BASQUE COUNTRY ADJUSTS ITS COOPERATIVES
REGULATION IN ACCORDANCE WITH THE
AGREEMENT IN THE BILATERAL COMMISSION*

MARÍA JESÚS RODRÍGUEZ MIGUEZ*

* Abogada del ICA de Pontevedra. Correo electrónico: mjrmiguez@mundo-r.com.

RESUMEN

En el presente caso el conflicto suscitado entre normativas se resuelve a través de la adaptación del texto original conforme a lo acordado en la correspondiente Comisión Bilateral de Coordinación Administrativa, con el fin de que no se generen problemas ulteriores cuyo calado no siempre es fácil de predecir. Por este motivo nuestro comentario parte de una breve exposición sobre el origen y funcionamiento de estas comisiones bilaterales para, a continuación, centrarse en la identificación del conflicto inicial, para analizar la fórmula acordada para resolverlo y cómo ésta se plasma, finalmente, en los cambios.

PALABRAS CLAVE: Economía Social, Cooperativas, Comisión Bilateral de Cooperación Administrativa.

ABSTRACT

In the present case, the conflict between regulations is resolved through the adaptation of the original text in accordance with the agreement in the corresponding Bilateral Commission for Administrative Coordination, so that subsequent problems are not generated, the significance of which is not always easy to predict. For this reason, our comment begins with a brief exposition on the origin and functioning of these bilateral commissions, to then focus on the identification of the initial conflict, in order to analyze the formula agreed upon to resolve it and how this is reflected, finally, in the changes.

KEY WORDS: Social Economy, Cooperatives, Bilateral Commission for Administrative Cooperation.

SUMARIO: 1. PRESENTACIÓN. 2. LAS COMISIONES BILATERALES DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA: ORIGEN Y REGLAS BÁSICAS. 3. MOTIVOS DE DISCREPANCIA. 4. SOLUCIÓN CONSENSUADA Y PLASMACIÓN EN LA REFORMA DE LA LEY DE COOPERATIVAS. 5. COMENTARIO FINAL. 6. REFERENCIAS.

CONTENTS: 1. PRESENTATION. 2. THE BILATERAL COMMISSIONS FOR ADMINISTRATIVE COORDINATION: ORIGIN AND BASIC RULES. 3. REASONS FOR DISCREPANCY. 4. CONSENSUS SOLUTION AND PLASMATION IN THE REFORM OF THE LAW OF COOPERATIVES. 5. CLOSING COMMENTS. 6. REFERENCES.

I PRESENTACIÓN

La Constitución Española de 1978, en lo que respecta a la atribución, o más bien distribución de competencias entre el Estado (la “Administración General del Estado” o “AGE”) y aquellas que corresponde a cada una de las 17 Comunidades Autónomas constituidas, junto a las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, es un texto abierto. Por ello, no es una tarea fácil deslindar competencias y, más allá de lo que, en su caso, sostenga el Tribunal Constitucional (T.C.), al que corresponde, en último término dirimir los eventuales conflictos, el sistema prevé mecanismos previos, más ágiles y pactados que permiten llegar a fórmulas de consenso a través de las que es posible perfilar en detalle el eventual conflicto competencial y dirimirlo de forma satisfactoria, siendo la norma que examinamos un claro ejemplo de ello, de ahí su singularidad.

Partiendo del marco de referencia, que no es otro que la propia Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco, en esta ocasión nos encontramos con un elemento adicional de carácter instrumental: la correspondiente Comisión Bilateral de Coordinación Administrativa entre la AGE y el País Vasco, que va a resolver de forma pactada la controversia sin tener que llegar a un pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

2 LAS COMISIONES BILATERALES DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA: ORIGEN Y REGLAS BÁSICAS

Siguiendo, por su claridad y sencillez, la información que aporta el propio Ministerio de Política Territorial y Función Pública, las denominadas “Comisiones Bilaterales de Cooperación” se fueron constituyendo a partir de finales de los años ochenta, sin previsión legal específica, como órganos bilaterales de cooperación entre el Estado y las CC.AA., regulándose cada una de ellas por sus respectivas normas internas de funcionamiento.

La primera regulación con rango legal de las Comisiones Bilaterales de Cooperación se produjo mediante la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (hoy derogada). El artículo 5.2 de la misma las definió como órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen. A estas Comisiones se les atribuyeron nuevas funciones con la reforma del artículo 33 L. O. del Tribunal Constitucional, mediante la L. O. 1/2000, de 7 de enero, con la finalidad de evitar el planteamiento de conflictos ante el Tribunal Constitucional.

La mayor parte de los Estatutos de Autonomía aprobados en 2006 y 2007, regularon de manera más extensa la cooperación bilateral, fundamentalmente a través de Comisiones Bilaterales. De esta manera, los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Extremadura y Canarias otorgaron mayor relevancia a las Comisiones Bilaterales de Cooperación, como órganos permanentes de cooperación de carácter general. Además, los Estatutos de Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón y Extremadura crearon otros órganos específicos de cooperación en materias económico-fiscales.

Posteriormente, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico de sector público, en su artículo 153 regula estos órganos de cooperación bilateral, sin perjuicio de las peculiaridades que, de acuerdo con las finalidades básicas previstas, se establezcan en los Estatutos de Autonomía en materia de organización y funciones de las mismas.

Como se puede advertir de lo ya expuesto, la CCAA del País Vasco no ha sido de las que han reformado su estatuto de autonomía, por lo que se rigen por el régimen general, más allá de las singularidades que su propio estatuto otorga a este territorio.

La Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco se constituyó el 29 de junio de 19871. Está compuesta por miembros permanentes por parte de cada una de las representaciones. En calidad de miembros no permanentes formarán parte de la Comisión los miembros de órganos superiores cuando asistan a sus reuniones y otros representantes en función de los temas a tratar. Sus funciones son las previstas en las Normas de Funcionamiento específicas. Concretamente, las recogidas en el Acta de la Comisión Bilateral Administración del Estado-Administración de la CA del País Vasco, levantada en la fecha de referencia, en la reunión celebrada en Madrid en

¹ Cfr. https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/comisiones_bilaterales/Pais-Vasco.html

la sede del, por aquel entonces, Ministerio para las Administraciones Públicas², hoy Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

3 MOTIVOS DE DISCREPANCIA

De acuerdo con la Exposición de Motivos de la norma objeto del presente comentario, la Ley 5/2021, de 7 de octubre, de modificación de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi, se había publicado el 30 de diciembre de 2019, en el BOPV (núm. 247) y, ulteriormente, en el BOE del 16 de enero de 2020. Tras dicha publicación oficial, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública había remitido una “carta de cooperación” a la Vice-consejería de Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con fecha de entrada de 9 de marzo de 2020, proponiendo el inicio de los “cauces de cooperación previstos en el artículo 33.2 LOTC” (Ley Orgánica 2/1979, de 8 de octubre, del Tribunal Constitucional), a fin de “evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad con relación a las discrepancias planteadas por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y el Ministerio de Hacienda, en concreto frente a los artículos 124.1, 125.3 y 157 de la referida Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi.

Tal y como se relata en la mencionada Exposición de Motivos, primero se constituyó un grupo de trabajo, cumpliendo lo previsto en el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 11 de mayo de 2020, para el estudio y propuesta de “solución de las discrepancias competenciales manifestadas”. Con posterioridad, el 22 de marzo de 2021, se publicó en el BOPV la pertinente Resolución de 26 de febrero de 2021, del Vice-consejero de Régimen Jurídico, por la que se dispone la publicación del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley de Cooperativas de Euskadi, instándose en dicho acuerdo la modificación de la ley en los siguientes términos:

“A) En relación con la controversia suscitada en torno a los artículos 124.1 y 125.3 de la ley de referencia, toda vez que el artículo 27.1 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, eliminó la posibilidad de que las mutuas de seguros, las sociedades cooperativas y las mutualidades de previsión social actuasen a prima variable o bajo otra forma

² Este acta se puede consultar en: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/comisiones_bilaterales/Pais-Vasco/01_Pais_Vasco.pdf.pdf Las normas generales de funcionamiento se pueden consultar en: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/comisiones_bilaterales/Normas-funcionamiento-CBC/Reglamentos-Bilaterales-CCAA.pdf.pdf

asociativa, la Comunidad Autónoma del País Vasco se compromete a promover la correspondiente adaptación legislativa para ajustarse a la citada Ley 20/2015, de 14 de julio, de modo que las cooperativas de seguros a que se refiere el artículo 124.1 de la Ley del País Vasco 11/2019, de 20 de diciembre, puedan operar únicamente a prima fija.

B) Por lo que se refiere a la controversia suscitada sobre el 157 de la ley de referencia, ambas partes coinciden en que lo dispuesto en dicho precepto debe interpretarse de conformidad con la legislación básica de aplicación y, en consecuencia, en los términos de la legislación básica sobre contratos del sector público.

4 SOLUCIÓN CONSENSUADA Y PLASMACIÓN EN LA REFORMA DE LA LEY DE COOPERATIVAS

De esta forma, y para dar cumplimiento a lo pactado, se procedió a la modificación del artículo 124.1, en el sentido de suprimir la expresión “pudiendo organizarse y funcionar como entidades a prima fija, a prima variable o de trabajo asociado”, y ello en base a lo establecido en la regulación básica a la que se remite el propio artículo 124 en su apartado 2.

En el mismo sentido, se da una nueva redacción al artículo 125, ya que las cooperativas sanitarias se configuran como cooperativas de seguros y, por tanto, dado que estas solo pueden ser de prima fija, no procede incluir otra distinción. Tampoco cabe considerar como alternativa, tal como lo hace el número 2 del artículo 135 vigente, el supuesto de que dichas cooperativas tengan por objeto la cobertura de los riesgos relativos a la salud de sus personas socias y sus beneficiarias, puesto que es el único posible, según la interpretación antecedente. Además, y para evitar posibles derogaciones sobrevenidas por modificación de la normativa de seguros, procede realizar una remisión genérica a la misma. Por último, y en el mismo sentido, no procede contemplar el apartado 3, ya que este es relativo a la cobertura de los riesgos de salud de terceras personas no socias aseguradas con socios profesionales de la salud y personal no sanitario, porque son cooperativas de seguros de trabajo asociado, que se han eliminado del artículo 124.1 como modalidad de organización y funcionamiento de las cooperativas de seguros.

Por otro lado, en el trámite de aprobación parlamentaria de la ley, se integró la Ley de la Sociedad Cooperativa Pequeña, por lo que se debió modificar y actualizar las referencias al articulado que constaban en el texto del proyecto de ley aprobado por el Gobierno Vasco. En el caso concreto, sin embargo, se ha mantenido la que figuraba en el texto gubernativo y, por tanto, la referencia al artículo 153.3 de la disposición adicional novena es errónea, debiendo serla al artículo 164.3.

En el artículo 30 de la versión en euskera se ha detectado un error material que obliga a modificarlo suprimiendo la referencia que no se corresponde con el texto en castellano.

Por otro lado, las reuniones de los órganos colegiados de las cooperativas (asamblea general y consejo rector y, cuando los estatutos los prevean, la comisión de vigilancia, el consejo social y el comité de recursos) han sido realizados tradicionalmente de forma presencial. No obstante, y aunque se considera que este ha de ser el formato general, se han de incluir de forma explícita y clara mecanismos de participación innovadora de las personas socias. De esta forma, se facilita la participación a través de medios telemáticos, sin que ello suponga una merma en sus derechos de participación efectiva, modificando el artículo 36.1, el artículo 48 y el 32 para las asambleas generales, el consejo rector y el resto de órganos estatutarios, respectivamente. Pese a ello, y dada la distinta naturaleza de los órganos, las condiciones para la celebración no presencial de sus reuniones ha de ser diferente.

Por último, se ha de modificar el párrafo 2 de la disposición transitoria segunda, en el sentido de aumentar el plazo dado por la ley para la adaptación de los estatutos a la regulación actual, porque, a pesar de las medidas introducidas tanto por el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que ha permitido la celebración de juntas o asambleas de asociados o de socios por vídeo o por conferencia telefónica múltiple hasta el 31 de diciembre de 2020, como por el Real Decreto-Ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria - ampliación del plazo de vigencia durante el ejercicio 2021 para que las juntas generales o las asambleas de socios puedan celebrarse por medios electrónicos -, la situación inducida por la epidemia provocada por la COVID-19 hace necesaria la ampliación del plazo de dos años previamente establecido.

Y ello por la variedad de clases de cooperativas y su dimensión, las dificultades para disponer de medios electrónicos para celebrar, con seguridad jurídica, las asambleas generales, y sobre todo, por la propia complejidad del acuerdo de adaptación, que en la mayoría de los supuestos no se ceñirá estrictamente a la modificación de las disposiciones estatutarias contrarias a la nueva norma, sino que se pronunciará también sobre las nuevas opciones estatutarias que la misma posibilita. Habiendo entrado en vigor la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi el pasado 30 de enero de 2020, y que, de conformidad con la contabilidad del plazo según el artículo 5 del Código Civil, terminaría el 30 de enero de 2022, parece razonable aumentar el plazo hasta el 31 de diciembre de 2023, coincidente con el fin de año, que es cuando se cierra el ejercicio ordinario de las sociedades.

De este modo, la redacción definitiva queda del siguiente modo:

1º.- Se modifica el artículo 30 del texto en euskera eliminándose la referencia «lan elkartuko kooperatibek».

2º.- Se modifica el artículo 32.2, quedando redactado de la siguiente forma:

“2. Los estatutos podrán regular la creación y funcionamiento de la comisión de vigilancia, el consejo social y el comité de recursos en los términos previstos en esta ley, sin perjuicio de establecer otros, que en ningún caso desempeñarán funciones y competencias atribuidas a los citados órganos sociales. También podrán posibilitar la asistencia de sus miembros a dichos órganos por medios telemáticos en los términos de los párrafos segundo y tercero del número 2 del artículo 48.”

3º.- Se modifica el artículo 36.1 quedando redactado de la siguiente forma:

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

Además, los estatutos podrán prever la celebración de asambleas generales, total o parcialmente, telemáticas o por cualquier otro sistema similar que la tecnología permita.

El órgano de administración establecerá el sistema para hacer efectiva la asistencia no presencial y garantizará:

- a) Que todas las personas que deban ser convocadas tengan posibilidad de acceso.
- b) La verificación de la identidad de la persona socia.
- c) El ejercicio del derecho de voto y, cuando esté previsto, su confidencialidad.
- d) Que la comunicación sea bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido, así como la interacción visual, auditiva y verbal.
- e) Que las personas socias que así lo expresen puedan participar en la asamblea de forma presencial.

El secretario o secretaria que lo sea de la asamblea dejará constancia expresa en el acta de la misma, del sistema de acceso a la asamblea de cada persona socia, así como de su identidad y del medio utilizado para la manifestación de su voluntad, junto con el resto de condiciones exigidas para la adopción válida de los acuerdos.»

4º.- Se modifica el artículo 48.2, quedando redactado de la siguiente forma:

“2. El consejo rector, que será convocado por el presidente o presidenta, quedará válidamente constituido cuando concurran a la reunión más de la mitad de sus componentes. La asistencia a las reuniones del consejo será personal e indelegable.

Los estatutos podrán posibilitar la asistencia personal de los consejeros, en los términos que la regulen, a través de videoconferencia u otro sistema similar que permita la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido y la interacción visual, auditiva y verbal.

El secretario o secretaria dejará constancia expresa en el acta de la identidad de las consejeras y consejeros y del medio utilizado para su asistencia, junto con el resto de condiciones exigidas para la adopción válida de los acuerdos.”

5º.- Se modifica el artículo 124.1 quedando redactado de la siguiente forma:

“Son cooperativas de seguros las que tienen por objeto el ejercicio de la actividad aseguradora en cualquiera de sus ramos.”

6º.- Se modifica el artículo 125 quedando redactado de la siguiente forma:

“1. Son aquellas cooperativas de seguros cuya actividad empresarial consiste en cubrir riesgos relativos a la salud de sus personas socias y sus beneficiarias.

2. A estas cooperativas les será de aplicación las normas establecidas para las cooperativas de seguros del artículo 124.”

7º.- Se modifica la disposición adicional novena quedando redactada de la siguiente forma:

“No obstante lo previsto en el artículo 164.3 de esta ley, en el supuesto de que se fusionen federaciones de cooperativas formando una nueva entidad federativa, la misma tendrá la consideración de confederación de cooperativas de Euskadi siempre que:

1. Asocie más del sesenta por ciento de las cooperativas inscritas en el Registro de Cooperativas de Euskadi, con actividad acreditada ante el mismo, o cuando el número de personas socias de dichas cooperativas sea superior o de idéntico porcentaje respecto al total de personas socias de las cooperativas activas e inscritas en el citado registro.

2. No exista otra entidad confederal conformada en los términos de dicho artículo.”

8º.- Se modifica el párrafo 2 de la disposición transitoria segunda quedando redactado de la siguiente forma:

“Hasta el 31 de diciembre de 2023, las sociedades cooperativas deberán revisar y adaptar sus estatutos a aquellas normas de carácter imperativo contenidas en la presente ley.”

La entrada en vigor de las modificaciones anteriores, conforme a la Disposición final que se aprueba, se produce “el día siguiente al de su publicación en el ‘Boletín Oficial del País Vasco’”.

5 COMENTARIO FINAL

No cabe duda que las relaciones entre Administraciones, celosas de sus respectivas competencias, no es tarea fácil dada la complejidad que ha ido adquiriendo nuestro marco normativo, tanto general como autonómico, pero interpretarlas puede generar conflictos y lo mejor es que estos se susciten antes de que las normas que pueden plantearlos tengan vigencia plena y desplieguen sus efectos. La solución paccionada es, sin duda, una buena solución siempre y cuando el consenso responda a criterios estrictamente técnicos y resulte acorde con la jurisprudencia ya elaborada por el Tribunal Constitucional que es quien, en última instancia, debe resolverlos. No obstante, el efecto paralizador, coherente con la institución el recurso de inconstitucionalidad, puede no ser la mejor solución y la vía del consenso puede poner fin al conflicto y permitir que la aplicación de las normas resulte armoniosa pero para ello parecen imprescindibles dos premisas, la lealtad institucional y el rigor técnico. Partiendo de ambas premisas, siempre es posible encontrar una solución a los conflictos.

6 REFERENCIAS

- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico de sector público.
- Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi.

- Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto-Ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético.
- Resolución de 26 de febrero de 2021, del Vice-consejero de Régimen Jurídico, por la que se dispone la publicación del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley de Cooperativas de Euskadi.
- Ley 5/2021, de 7 de octubre, de modificación de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi.