



CIRIEC
españa

**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social
y Cooperativa, nº extraordinario 2018, pp. 55-61**

Modelo cooperativo y capacidad legislativa en Euskadi

Iñigo Barandiaran Benito

Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN edición impresa: 0213-8093. ISSN edición online: 1989-6816.

© 2018 CIRIEC-España

www.ciriec.es

www.ciriec-revistaeconomia.es

Modelo cooperativo y capacidad legislativa en Euskadi

Iñigo Barandiaran Benito

Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

La historia de la existencia de un modelo cooperativo es, sin duda, también el de la normativa que lo ha de regular. Y tanto el modelo que lo caracteriza como la normativa que regula la materia de Cooperativas en Euskadi es producto de un elemento específico y peculiar que han llevado a no pocos autores a reflexionar en torno a la especificidad de su objeto, la idoneidad de su normativa y la habilitación de diferentes instituciones en su intervención.

Para el País Vasco, para Euskadi, dicha habilitación se concreta en el artículo 10.23 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco -EAPV en adelante¹-, y tiene como antecedente necesario no solo la caracterización “social y democrática” que del Estado de Derecho define el Artículo 1º de la Constitución Española -en adelante CE-, o el llamamiento en el artículo 9.3 de la misma Constitución² a los poderes públicos para facilitar la participación de los ciudadanos en los ámbitos económicos y sociales que les conciernen, sino, de modo particular, la expresa referencia del artículo 129.2 CE a las Cooperativas³, que permite afirmar que la habilitación del precepto estatutario ha de ser interpretado como correlato a un elemento programático de la CE que responde a un modelo participativo, como señalan múltiples autores, tanto en el campo político como en el social, cultural y económico.

De la lectura de los términos del artículo 129 CE en cuanto a la forma de participación de los trabajadores en el ámbito de sus intereses se deduce que contempla de forma particular el mandato a los poderes del Estado -sin precisión de su identidad- para «fomentar mediante una *legislación adecuada* las sociedades cooperativas». Esto es, que el constituyente apuesta por este concreto modelo de la Economía Social y Solidaria como prioritario, deslindando su regulación tanto de los aspectos mercantiles de su actividad como de otras manifestaciones de la economía social; y, lo que es más trascendente, estableciendo un mandato al legislador para que las promueva y fomente mediante la “legislación adecuada”.

Dicho mandato es además coherente y adelantado varias décadas con una política de la propia Asamblea General de Naciones Unidas que, según la resolución número 62/128, de 29 de enero de 2008, considera que es propicio y adecuado el apoyo a las Cooperativas porque contribuyen al Desarrollo Social, a erradicar la pobreza, a generar empleo productivo y mayor integración social. Y a dicho efecto y en fechas aún recientes, el propio Consejo Europeo⁴ ha propiciado una definición

1.- Artículo 10 Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco: “La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ... 23. Cooperativas, mutualidades no integradas en la Seguridad Social y Pósitos conforme a la legislación general mercantil”

2.- En este sentido no puede ser más rotunda la redacción del artículo 9.2, que cierra el título preliminar de la Constitución, cuando afirma que «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

3.- Art. 129.2 CE, “Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”.

4.- Apartado nº 8 de las Conclusiones del Consejo sobre la promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa, adoptadas por el Consejo EPSCO en su sesión n.3434 celebrada el 7 de diciembre de 2015.

inclusiva de tal manifestación del ámbito de la economía social, afirmando que *“por empresas de economía social se entiende un conjunto de organizaciones basadas en la primacía de las personas sobre el capital, que incluyen formas organizativas como cooperativas, mutuas, fundaciones y asociaciones, así como nuevas formas de empresas sociales⁵; pueden ser consideradas vectores de la cohesión económica y social en Europa, ya que sirven para crear una economía social de mercado pluralista y resiliente. Actuando en el interés general, las empresas de economía social crean puestos de trabajo, aportan productos y servicios socialmente innovadores, facilitan la integración social y promueven una economía más sostenible y anclada a nivel local. Se basan en los principios de solidaridad y emancipación.”* Esto es, que en el ámbito del derecho de la Unión Europea⁶ (conclusión que también se puede trasladar al de otras convenciones internacionales), y al precisar los sujetos empresariales integrantes de la economía social, asume entre ellas las Cooperativas. Si bien lo que resulta aún más interesante es que dicha definición describe los elementos distintivos, los rasgos característicos identificativos de la citada modalidad de empresas, cuales son la existencia de “valores” en los que sustentan la razón de ser de su actividad, y “principios” conforme a los que pretenden materializar o poner en práctica esos valores.

Es en ese marco donde se debe centrar el debate sobre la idoneidad de los poderes sobre los que ha de recaer el mandato de promover la “legislación adecuada” que fomente tal fórmula societaria social y, por tanto, la de la distribución competencial que, en el marco de la CE y en materia de cooperativas, se ha de dilucidar entre Estado y Comunidades Autónomas -en adelante, CCAA-. Así como su estrecha vinculación con la concreción de los principios inspiradores del movimiento cooperativo en Euskadi, y su vinculación con los diferentes elementos programáticos descritos de la propia CE.

Son muchos los autores para quienes resultó llamativa la referencia expresa que el artículo 129.2 de la CE hace a la figura de la Cooperativa y en el contexto en que se realiza -el Título VII CE, Economía y Hacienda-, ya que dicha referencia suponía el expreso reconocimiento a un modelo empresarial diferenciado, alternativo al tradicional de entidades o sociedades características del sistema de economía de mercado basados en la obtención de rentabilidad en meros parámetros de beneficios, y además en el marco de una Constitución garantista de tal sistema económico. Y por ello extrañaba la omisión de cualquier otra referencia a la materia en la discusión sobre su atribución competencial en el Título VIII CE, ya que tal la alusión a las Cooperativas del artículo 129.2 de la CE y en el marco del Título VII hacía pensar que no podía ser, solo, expresión de una fórmula societaria mercantil o concreción de uno de los mecanismos de participación descrito que, con carácter general, contempla el artículo 9.2 CE. ¿Por qué se alejaba la capacidad normativa en tal materia de la prevista en el artículo 149.3 CE? Y, ¿cuál era el elemento distintivo que permitía que por omisión del art. 149 CE pudieran las Comunidades Autónomas recabar para sí y como competencia exclusiva la relativa a las Cooperativas?

5.- Dice la I concepto de «empresa social» ha de entenderse de igual manera que en el Reglamento sobre el Empleo y la Innovación Social (DO L 347/238 de 20.12.2013).

6.- Reglamento 1435/2003, de 22 de julio, dictado el 21 de agosto de 2003, relativo al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE), y Directiva 2003/73.

Si bien el debate sigue siendo hoy poco pacífico, tanto del texto del propio artículo 129.2 CE y de su inserción en el capítulo VII como de la caracterización que de las Cooperativas realizan los sucesivos textos internacionales llamados a su definición, conviene entender que lo esencial a la hora de abordar la capacidad para su regulación es, precisamente, la capacidad de adaptación por el legislador del “hecho normativo”, de la realidad organizativa y social de las cooperativas, así como de la capacidad de integrar dicha modalidad de organización de la empresa en los valores y principios que justifican su existencia (aquellos referidos por el propio 129.2 CE y el Consejo de la UE). Y no tanto los aspectos relativos a su actividad mercantil, sin perjuicio de que deban ser tenidos en cuenta a otros efectos, sino los relativos a su identidad y organización societaria, su origen, miembros y caracteres, así como la específica vinculación de sus miembros con elementos justificativos de su razón social.

En nuestro caso, y dado que Euskadi ha sido la primera Comunidad Autónoma en acoger tal materia con carácter exclusivo⁷, y por ser la primera en dictar legislación propia en la materia⁸, resulta preciso advertir como justificativa de esa temprana atribución el hecho de contar con una larga tradición a lo largo de nuestra historia para desarrollar actividades económicas en régimen de cooperación o de trabajo en común. Y los es en un ámbito esporádico y local –“*auzo-lan*” o trabajos vecinales en común, o “*lorrak*”, labores agrícolas en común-, y también sobre otras materializadas en aspectos societarios homologables tras la revolución industrial y en un ámbito más acorde a modelos económicos actuales -cuales fueron las cooperativas de consumo del entorno del gran Bilbao, o las de producción industrial, de la que destaca la eibarresa Alfa, troncada por la Guerra Civil de 1936-. Pero incluso, y contando con dichos precedentes, es sobre todo la existencia de un modelo Cooperativo propio dotado de singularidad en el campo de sus principios inspiradores, y necesitado por tanto de una regulación adaptada a dicha realidad y coherente con los valores que la inspiran, la que justificaría la necesidad de inmediata asunción en el EAPV del título competencial referido. Y me estoy refiriendo con ello, en gran medida y en el ámbito de una sociedad industrial y de postguerra, a la de un modelo cooperativo surgido en el entorno de lo que hoy se conoce como “grupo Mondragón”, que constituye el elemento más identitario de un modelo propio de Cooperativismo en Euskadi.

Es por tanto la compaginación entre aquella tradición y la vigente realidad la que conduce de forma lógica a la atribución competencial a la Comunidad Autónoma de Euskadi de la materia referida en el art. 10.23 del EAPV. No, como dice algún autor⁹, producto de las “presiones de los nacionalistas”, sino colofón a la puesta en práctica de un modelo de larga tradición e indudable éxito sustentado en valores y principios universalmente reconocidos, y con bases y características específicas que merecían -y en términos del propio art. 129.2 CE- ser “fomentadas” por la legislación del ámbito institucional más cercano y heredero de dicha tradición social.

7.- Art. 10.23 del EAPV, *op cit*.

8.- Ley 11/1982, de 11 de febrero, de Cooperativas, sin perjuicio de que sea considerada heredera, de la Ley General de Cooperativas de 1974.

9.- Antonio Colomer Viadel, “Regulación constitucional de la participación de los trabajadores en la economía y en la empresa”, UNED, *Revista de Derecho Político* n° 100, septiembre-diciembre 2017, pp. 839-840.

Corolario de dicha vocación para adaptar esa realidad al ámbito normativo resulta oportuno constatar la puesta en escena del citado título competencial. Así, a la Ley sobre Cooperativas de 1982, de la que se menciona su carácter básico o limitado, le sucedió la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi, aún vigente pero reformada en varias ocasiones y caracterizada por introducir innovaciones y criterios del Derecho de Sociedades, y que, respondiendo a inquietudes de un cooperativismo más moderno, se ha señalado que “mercantiliza” en parte el cooperativismo. A dicha norma general se suceden diferentes modificaciones, como la Ley 1/2000, de 29 de junio, que introduce modificaciones sobre los requisitos para constituir las cooperativas, o sobre el porcentaje de trabajadores por cuenta ajena de estas entidades o la regulación de los grupos cooperativos. O la Ley 6/2008, de segunda modificación de dicha Ley. Sin olvidar los Reglamentos que regulan el “Registro de Cooperativas de Euskadi” -Decreto 59/2005, de 29 de marzo-, o el que regula las Cooperativas de iniciativa social-Decreto 61/2000, de 4 de abril-.

Ahora bien, el rasgo singular de esa acción normativa ha sido el de dar cobertura a una actividad económica responsable que aspiraba a dotar de herramientas que posibilitaran la generación de riqueza material y humana y de bases materiales para el bienestar de la comunidad donde se insertan, y que se convierte de hecho en un factor de estabilidad social y económica determinante de la evolución del territorio. Y es precisamente el producto de dicha actividad normativa con sus resultados la que nos permite analizar el acierto de su gestión normativa desde la perspectiva del empleo sostenido, así como desde el grado de protección social que ha sido capaz de generar.

Si bien referido a datos de 2014¹⁰, el sector de la economía social -no solo el de las Cooperativas- representa el 15.7 % de las entidades y empresas, y el 8,3 % del empleo de la CAPV –donde el 6 % son Cooperativas, que integran el 65 % de dicho empleo-. Además, resulta llamativo y merecedor de mención que cuando una situación de crisis generalizada ha causado impacto sobre el conjunto del sistema económico, el modelo cooperativo vasco de mayor implantación, sus estructuras, han sido capaces de ofrecer un mayor grado de resistencia y además en términos de solidaridad, lo que ha permitido paliar en una importante medida sus efectos sobre el ámbito del empleo.

Así, y si bien las formas clásicas de empleo social en su conjunto, Sociedades Anónimas Laborales y Cooperativas, han tenido durante la crisis un peor comportamiento respecto a la evolución media del empleo en la CAPV con una pérdida del 12,8% del empleo en el período 2008-2014 frente al 9,5% (o 9,8%, según otras fuentes) de la CAPV, si tomamos en consideración en exclusiva a las Cooperativas (excluidas por tanto las SAL), estas han tenido un mejor comportamiento al sufrir un descenso de “solo” un 6% de su empleo en ese período. Tal cotejo resulta más llamativo si comparamos el comportamiento de otras fórmulas empresariales, como las S.L. que pierden el 9,62 % del empleo, y sobre todo en comparación con las S.A., que padecen la destrucción del 20,5% del empleo que mantenían en

10. - Datos obtenidos del trabajo “Aportación de las Cooperativas a los retos del tejido productivo vasco”, Igor Ortega, Lanki, Instituto de estudios Cooperativos de Mondragón Unibertsitatea en colaboración con Diputación Foral de Gipuzkoa.

2008. Incluso la capacidad de resiliencia de las Cooperativas es más significativa en la comparativa de establecimientos mercantiles, ya que los establecimientos cooperativos aumentan un 17,8% durante el período de crisis (2008-2014), lo que contrasta con la evolución negativa media del tejido empresarial vasco, que ve reducir su parque en un 13,7% de las empresas. Siendo así que el número de las S.L. sufre un descenso de un 9,2% de su tejido, y sobre todo de las S.A., de las que desaparecen un cuarto de las existentes al inicio de la crisis (28%).

Igual mención merece la del ámbito de protección social. En un contexto de crisis, no ya económica, sino del sistema de protección social, resulta destacable la capacidad de resistencia y de cobertura dispuesto por el movimiento Cooperativo de Mondragón en torno a la entidad “Lagun Aro”, cuya misión es proporcionar, con carácter mutualista, el régimen de asistencia y previsión social para los socios de las Cooperativas afiliadas y beneficiarios debiendo destacar la caracterización jurídica de tal iniciativa mutualista basada en los “Principios Básicos y Valores” que orientan su actuación: el mutualismo, la solidaridad y la corresponsabilidad. Nació en 1967 producto de la previa exclusión de los socios cooperativistas del Régimen General de la Seguridad Social y se adapta como un modelo de bases mixtas al ser integrados el año 1967 como autónomos. El año 1983 estableció la prestación de ayuda al empleo, cuya resistencia fue puesta a prueba con la crisis del año 2013 con ocasión de la crisis de Fagor, y el año 1984 se convierte en Entidad Colaboradora de la Seguridad Social en la gestión de las prestaciones de Asistencia Sanitaria e Incapacidad Temporal, cuyos cometidos se actualizan el año 2005 mediante convenios en la materia con el Gobierno Vasco (y sin perjuicio de que el año 2008 se establece un nuevo modelo de Asistencia Sanitaria, de carácter complementario al otorgado por el Sistema Público). Y, finalmente, con la reforma integral del Sistema de Pensiones y de Cotización del año 2010, adopta la decisión de revisar el modelo propio incrementando el peso relativo del sistema público en la configuración del sistema mixto existente.

Como se puede observar, el de las Cooperativas es no solo un ámbito social y económico muy pegado a la realidad de su entorno, sino también enormemente dinámico, por lo que si uno de sus rasgos característicos es la capacidad de adaptación a los problemas de cada momento -con decisiones de trascendencia social y económica inmediatas en momentos de tales crisis, y como respuesta a los retos del momento-, igual capacitación se ha de requerir al legislador llamado a intervenir. Porque no obstante las anteriores reflexiones, el reto al que se aproxima el derecho cooperativo es “flexibilizar lo que dificulta su desarrollo e impedir a su vez su disolución en otras figuras societarias de carácter eminentemente capitalista”¹¹.

Huelga decir que dicha invocación se hace por muchos autores en términos justificativos de la necesidad de abordar procesos “armonizadores”, que si bien se anudan en España a procesos “uniformizadores”, deben ser entendidos, si se interpretan de forma adecuada, a su actualización como

11.- “Aspectos competenciales, la cooperativa y el derecho autonómico”, José María Pérez De Uralde, *Manual de derecho de sociedades cooperativas*, pp. 19-34, Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, 2007.

consecuencia de un proceso dinámico de integración legislativa en el ámbito de la Unión Europea. La vocación armonizadora de la normativa europea, lo que trasladado al ámbito material se habría concretado en el Reglamento 1435/2003, de 22 de julio, relativo al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea, no puede ser entendida como una fórmula de desapoderamiento del legislador “adecuado”, sino como reto para integrar la heterogeneidad entre diferentes legisladores -consecuencia además de igual heterogeneidad entre modelos Cooperativos-, que puede y debe ser superada por un regulación en sede europea respetuosa con cada “hecho normativo”. Resulta innegable reconocer que se tendrán que producir aproximaciones capaces de homologar modelos cooperativos de diferentes países, y no cabe olvidar que dicha categoría jurídica se circunscribe al ámbito de una “calificación cooperativa con ámbito de actuación europeo”, pero no tanto en referencia a la acogida de aquel “hecho normativo” concreto, esto es, a la positivización de un modelo de valores y principios acogidos por cada legislación particular, sino a la capacidad de actuación de aquellas que tuvieran como vocacional campo de su actividad el del espacio geográfico de la Unión.

En consecuencia, y si del 129.2 CE se deduce determinado mandato a los poderes públicos para promover y fomentar el “hecho” cooperativo, cualquier determinación futura debe nacer con vocación de protección de tal modelo productivo y de participación, que no ha de tener necesariamente igual traducción legislativa en todos los lugares.

Lo que motiva a su vez reclamar que resulta adecuado que la función legislativa pueda y deba ser ejercitada por los poderes llamados a la identificación de dichos valores y principios, de conformidad a las prácticas, tradiciones o modelos de economía de vocación social residenciados en cada ámbito geográfico. Y entender por ello lógica y natural la residencia en el artículo 10.23 EAPV de dicha competencia en los poderes de Euskadi.