

Dictamen núm. 13/2002, del Consell Econòmic i Social sobre l'Avantprojecte de llei de cooperatives de les Illes Balears

Dictamen núm. 13/2002, del Consell Econòmic i Social sobre l'Avantprojecte de llei de cooperatives de les Illes Balears

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra a), incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 4, lletra a), incís primer del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent

DICTAMEN**I. Antecedents**

Primer. El dia 28 de juny 2002, divendres a les 14:30 hores es registra en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Il·lma. Sra. Isabel E. Nora del Castillo, secretària general tècnica de la Conselleria de Treball i Formació, relativa a l'Avantprojecte de llei de cooperatives de les Illes Balears. Tota la documentació es presenta en suport paper i en suport digital. La sol·licitud és cursada per la via d'urgència recollida en l'article 3 de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social.

La sol·licitud incorpora dos informes de "Propostes d'esmenes" elaborats per la Direcció General de Consum de la Conselleria de Salut i Consum i de la Direcció General de Treball i Salut Laboral de la Conselleria de Treball i Formació, del Govern de les Illes Balears.

Segon. En la sol·licitud s'exposa que, "la necessitat de consens dels principals agents del sector cooperatiu ha endarrerit els terminis per a la seva tramitació parlamentària en aquesta legislatura" i que aquest fet justifica

la petició d'urgència en l'elaboració de l'avantprojecte de llei, ja que hauria de ser aprovat "abans del darrer Consell de Govern de juliol" per garantir "la seva entrada en el Parlament en el mes de setembre".

Tercer. El dia 1 de juliol, tot admetent les raons que justifiquen la urgència, la Presidència del CES, atès el que disposa l'article 43 núm. 5 del Reglament d'organització i funcionament d'aquest Consell, aprovat per Decret 128/2001, de 9 de novembre (BOIB núm. 140 de 22-11-2001), resol el següent:

A) Adreçar escrit al Sr. conseller president de la Comissió de Treball Permanent d'Ocupació i Relacions Laborals, amb el contingut decisorí següent:

“1r. Encarregar a la Comissió de Treball Permanent de Relacions Laborals que presidiu, l'elaboració de la proposta de dictamen sobre l'Avantprojecte de llei de cooperatives de les Illes Balears.

2n. Determinar que per a la realització de la tasca encomanada disposau d'un termini màxim de 15 dies. Un cop conclòs aquest termini haureu de lliurar en aquesta Presidència una proposta de dictamen que pugui ser inclosa en l'ordre del dia de la propera sessió de la Comissió Permanent, que tindrà lloc el dia 16 de juliol.

3r. Avisar que haureu de comunicar a aquesta Presidència el calendari de reunions de la comissió de treball que presidiu, per tal que pugui el Consell oferir-vos el corresponent suport tècnic i puguin assistir-hi els senyors consellers que no formen part d'aqueixa comissió”.

B) Comunicar a tots els membres del CES l'entrada de la sol·licitud de dictamen.

C) Fer comunicació especial als membres de la Comissió de Treball Permanent d'Ocupació i Relacions Laborals de l'encàrrec de la proposta de dictamen.

Sisè. La Comissió de Treball d'Ocupació i Relacions Laborals es reuneix els dies 5 i 11 de juliol de 2002 i després de les corresponents deliberacions eleva una proposta de dictamen a la Comissió Permanent del CES.

Setè. La Comissió Permanent es va reunir el dia 16 de juliol de 2002, i un cop debatudes les esmenes presentades, aprova el present dictamen.

II. Contingut de l'avantprojecte de llei

El text sotmès a la consideració d'aquest Consell consta d'una exposició de motius, 150 articles, estructurats en 3 títols i 11 disposicions addicionals, 4 disposicions transitòries i 3 disposicions finals.

El títol I, "De la societat cooperativa", que consta d'11 capítols, regula els aspectes orgànics i de funcionament. El títol II, "de l'Administració pública i les societats cooperatives", tracta de les relacions entre ambdues i, finalment, el títol III, "De l'associacionisme cooperatiu", preveu la constitució d'unions i federacions de cooperatives i en regula els aspectes fonamentals.

III. Observacions generals

I. Avui en dia ningú no dubta de la importància que tenen les cooperatives, tant econòmica com social, en la producció i distribució de béns i serveis¹.

Integrades dins del sector de l'economia social que agrupa "les entitats no pertanyents al sector públic que, amb funcionament i gestió democràtics i igualtat de drets i de bases dels socis, practiquen un règim especial de propietat i distribució de beneficis, destinant els excedents de l'exercici al creixement de l'entitat i a millorar els serveis als socis i a la societat²", les cooperatives són organitzacions d'ajuda mútua que s'uneixen per satisfer de forma conjunta necessitats socials, econòmiques i culturals mitjançant una empresa de propietat conjunta i de gestió democràtica. En aquest sentit sota els principis de la cooperació s'articulen nombroses i diferents iniciatives: aquelles on les persones cooperativitzen el treball per a la posada en marxa d'un projecte d'empresa en qualsevol sector d'activitat, aquelles on es cooperativitzen béns de consum per garantir millors condicions d'accés com són les cooperatives de consum i d'habitatge o aquelles que associen titulars d'explotacions agràries per a un millor aprofitament de la producció, les cooperatives agràries.

D'altra banda, atesa la primacia del compromís social sobre la rendibilitat econòmica que caracteritza les cooperatives fa que siguin organitzacions especialment adequades per a la gestió de serveis socials i assistencials i per a l'atenció de necessitats no ateses pel mercat.

¹ La importància del fenomen és estudiat en el Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu "Economia Social i Mercat Únic" 2 de març de 2000.

² Carta de l'Economia Social de 1982. La cita és extreta del text del Pla director de l'economia social de les Illes Balears 2002-2004. Conselleria de Treball i Formació, Octubre 2001, pàg. 7-8.

No obstant això cal plantejar-se, ara que s'obre en la nostra comunitat autònoma la tasca de donar a les societats cooperatives una llei pròpia, certs aspectes derivats de la seva consideració econòmica i social que convé que aquesta norma futura no augmenti, ja que són aspectes que poden dificultar l'ús efectiu de la fórmula cooperativa:

- L'eficàcia social de les societats cooperatives s'ha de combinar amb l'eficàcia econòmica sense perdre la seva especificitat ni alterar la seva naturalesa i objectius³. És a dir, la llei –i el seu desplegament reglamentari– no han d'augmentar aquells aspectes que dificulten especialment la seva constitució i gestió, sinó alleugerir, en allò que sigui possible, els aspectes burocràtics que poden fer de la fórmula cooperativa una manera poc atractiva d'organització empresarial.
- Les societats cooperatives no han de ser concebudes únicament com a refugis d'ocupació i considerades com a l'últim recurs per evitar que uns treballadors afectats per la mala situació econòmica de la seva empresa passin a l'atur. Naturalment les cooperatives poden ser un vehicle d'integració dels treballadors en atur, però també han de ser instruments de creació de nous llocs de feina, especialment en l'àmbit dels nous jaciments d'ocupació.

Aquests dos aspectes, que entenem que són molt importants, ens indiquen que la futura llei de cooperatives no pot ser l'únic instrument de foment de les cooperatives i necessàriament ha d'anar acompanyada d'altres actuacions. La llei podrà aclarir l'àmbit cooperatiu, però el foment en l'ús de

³ Aquest és un objectiu que en la pàgina 5 del Dictamen "Economia Social...", se cita com a desitjable per a totes les empreses del sector de l'economia social, però que és aplicable especialment a les cooperatives.

la forma cooperativa per organitzar activitats humanes productives depèn de més coses⁴.

II. La nostra comunitat autònoma juntament amb la de Cantàbria és la que té un índex més baix de cooperatives de tota Espanya si el posam en relació amb el volum de població. L'índex mitjà espanyol és 0,64 cooperatives per cada 1.000 habitants, mentre que a Balears és de 0,18, la ràtio més baixa de tot l'Estat⁵.

A les Illes Balears existeixen prop de 240 cooperatives en actiu –de les 416 que consten inscrites al Registre de Cooperatives de la Conselleria de Treball i Formació– que tenen 1.739 treballadors inclosos en el règim general de la Seguretat Social i 384 en el règim especial de treballadors autònoms. Pel que fa al ritme de creació de cooperatives en aquests últims dos anys és el següent⁶:

- L'any 2000 13 cooperatives.
- L'any 2001 21 cooperatives.
- L'any 2002 (fins a febrer) 05 cooperatives.

Les raons que poden justificar la feblesa a les Illes Balears del sector cooperatiu –tot i reconèixer que les últimes dades són positives–, són molt diverses. El Pla director de foment de l'economia social de les Illes Balears n'apunta les següents:

⁴ “La impressió dels responsables de les principals organitzacions representatives de l'economia social, UCTAIB, AELIB i UCABAL, és que la nova llei autonòmica de cooperatives ajudarà a aclarir els àmbits d'aquestes empreses però que no resoldrà el problema de la manca d'iniciatives empresarials en aquests tipus de societats”. Pla director de foment de (...), pàg. 13.

⁵ Pla director de, pàg. 10.

⁶ Aquestes dades s'han extret del Pla director i de les dades que ha lliurat el Departament de Relacions Laborals de la Direcció General de Treball i Salut Laboral (CT i F).

a) Manca de sensibilització i formació insuficient. Es reconeix –amb referència al sector de l'economia social– que a les Balears les cooperatives tenen només una certa rellevància dins el món educatiu, al sector agrari i a certes cooperatives de comercialització de productes. Aquesta feblesa s'atribueix a les peculiaritats del mercat de treball illenc, al desconeixement per part dels possibles emprenedors més afectats per l'atur (joves, dones) de les possibilitats que ofereix el cooperativisme i al fet que no hi hagi en els plans educatius una especialització acadèmica en matèria d'economia social.

b) Obstacles jurídics i administratius per crear empreses. Apuntar que les fórmules d'economia social que suposen les societats laborals són més fàcils i que això condueix al fet que els assessors empresarials condueixin les iniciatives d'economia social que hi pugui haver cap allò que resulta menys difícil. A tot això s'afegeix que l'Administració pública no té gent preparada per poder informar i assessorar els ciutadans interessats a crear una cooperativa.

c) Els problemes institucionals. Un cercle viciós lamentable provoca que la poca entitat del sector es reflecteixi en la poca importància institucional que l'entramat administratiu dona a l'economia social i especialment a les cooperatives. Hi ha diverses iniciatives però, en la majoria dels casos, inconnexes.

d) Altres problemes relacionats amb l'economia social: la particularitat del sector agrari, els nous jaciments d'ocupació i l'escàs associacionisme del sector.

Es determina que el sector primari sempre havia estat el sector on el cooperativisme havia tengut més èxit. Però, avui en dia, els problemes del camp –envelliment de la població, abandó de les explotacions agràries i

transformació del seu ús– i els seus canvis substancials –canvi en els cultius tradicionals, conreus intensius, comercialitzacions ràpides– fan encara més difícil el manteniment de la implantació.

Igualment, com ja s’ha dit, les empreses de l’economia social no acaben d’aprofitar les oportunitats que els nous jaciments d’ocupació poden oferir en àmbits que –se citen, l’ajuda a la vida diària, millora de la qualitat de vida, cultura i oci i protecció del medi ambient– poden resultar camps molt importants d’actuació.

Finalment es reconeix que tot i que ha augmentat el nombre d’empreses d’economia social, les organitzacions que les representen encara no tenen el desenvolupament més adient.

Així, doncs, les dades que oferim ens refermen en la necessitat que la futura llei reguladora de les cooperatives de les Illes Balears, vagi acompanyada d’un conjunt de mesures de foment de les cooperatives i que aquesta idea presideixi el seu articulat.

III. Atès el que disposa l’article 27 del Reglament d’organització i funcionament del CES, aprovat pel Decret 128/2001, de 9 de novembre, han participat en l’elaboració d’aquest dictamen les organitzacions representatives del sector de l’economia social que, evidentment, en aquest cas es troben específicament afectades pel contingut de la norma; participació que, segons han manifestat les dites organitzacions i la conselleria sol·licitant ha existit en la fase d’elaboració de l’Avantprojecte. Aquesta prescripció normativa seria bo que fos seguida en tots els processos d’elaboració normativa, respecte de les organitzacions sectorials representades en aquest CES, com s’ha dit en altres dictàmens.

IV. Observacions particulars

I. L'Avantprojecte de Llei ha estat elaborat pel Govern de les Illes Balears sobre la base del títol competencial contingut a l'article 10.26 de l'Estatut d'autonomia, que atorga a la comunitat autònoma competència exclusiva en matèria de “[c]ooperatives, pòsits i mutualisme no integrat en el sistema de la Seguretat Social, respectant la legislació mercantil”.

Una vegada produïda la transferència de funcions i serveis, mitjançant el Reial decret 99/1996, de 26 de gener, amb l'Avantprojecte es pretén adaptar la regulació a les característiques específiques del cooperativisme a les Illes Balears.

Per aquesta raó, el CES fa, amb caràcter general, un pronunciament favorable sobre l'oportunitat de la Llei, tot apuntant una sèrie d'observacions i suggeriments per tal de millorar-ne el text.

II. Cal recordar que la Llei 10/2000, de 30 de novembre del CES, estableix a l'article 2.1 a), paràgraf primer, que el CES té com a funció l'emissió de dictàmens preceptius i no vinculants amb relació a “avantprojectes de Llei (...) que regulin matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació”. D'altra banda, l'article 36 de la Llei del Govern, que s'ocupa del procediment d'iniciativa legislativa, disposa que aquest procediment s'inicia “a la conselleria competent mitjançant la redacció d'una proposta d'avantprojecte” que és elevat pel conseller competent al Consell de Govern com a avantprojecte.

Aquestes normes permeten la distinció entre la fase de proposta de l'avantprojecte i la fase de tramitació de l'avantprojecte.

En la primera fase la norma està sotmesa a canvis i no té un text fixat que reflecteixi la intenció del legislador.

En la fase de tramitació de l'avantprojecte, en canvi, allò que el promotor de la norma vol està ben reflectit en el seu text i els canvis possibles esdevenen de les consultes que fa als òrgans corresponents. Però s'entén que el text ja s'ha conclòs.

Com consta als antecedents d'aquest dictamen, el text d'avantprojecte que ha estat tramès incorpora dos escrits d'esmenes procedents de centres directius del mateix govern que inclouen assenyades observacions al text normatiu. Això ens indica que el text encara és obert a canvis procedents del mateix promotor de la norma. Canvis tots ells que haurien d'estar superats en la fase de sol·licitud de dictamen al CES. Per tant el CES confia que el projecte de llei que es presenti en el Parlament, no incorpori canvis substancials o mesures noves no incloses en el text sotmès a dictamen que puguin suposar una disminució de les competències consultives pròpies d'aquest Consell en el procediment d'elaboració de les normes.

III. Aquest CES considera que, tot tenint en compte l'extensió del text, s'hauria de fer un esforç per concordar els preceptes que es refereixen a una mateixa qüestió i, d'aquesta manera evitar la dispersió i la incomoditat en la lectura i la dificultat en l'enteniment de la norma per part dels seus destinataris.

Una vegada fetes aquestes observacions, hem de fer alguns comentaris sobre l'articulat:

A) Sobre l'exposició de motius:

Aquest CES considera que l'exposició de motius en determinats fragments resulta retòrica i grandiloqüent i que incorpora conceptes inexactes.

Des del punt de vista de l'estructura, hem observat que tracta en primer lloc el marc constitucional i estatutari, i segueix amb l'argumentació sobre la necessitat d'elaborar el text normatiu per, finalment, explicar-ne els objectius i principals trets característics, tot fent un repàs sistemàtic de tota la norma i del tractament de les matèries més importants que s'hi regulen.

Des del punt de vista de la terminologia, hem de puntualitzar que el text introductori d'una llei s'hauria d'anomenar "exposició de motius", en lloc de "preàmbul", donat que aquesta darrera denominació és més pròpia d'un decret. En aquest mateix sentit es pronuncia la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, quan estableix, en el seu article 36.2, que "[e]l conseller competent ha d'elevat l'avantprojecte al Consell de Govern perquè, si s'escau, l'aprovi com a projecte de llei o decideixi la realització de nous tràmits. El text aprovat ha d'incloure una exposició de motius". Es recomana, en conseqüència, la substitució de la paraula "preàmbul" per la d'"exposició de motius", més apropiada a la naturalesa del text.

B) Sobre el títol I "De la societat cooperativa":

Sobre el capítol I, "Disposicions generals":

- Per a la millora de la sistemàtica de la llei, aconsellem que el primer article reguli el seu àmbit d'aplicació i que a continuació es regulin el concepte, classes de cooperatives i principis cooperatius, per acabar amb la resta de qüestions.
- Pel que fa a l'àmbit d'aplicació, entenem que es tracta d'una qüestió descriptiva, de definició de les persones, coses, territori o situacions a les

quals se'ls aplica la norma. És, d'altra banda, una qüestió cabdal que requereix la màxima precisió. No sembla idònia, doncs, una afirmació com "sense perjudici de les de les relacions jurídiques que puguin haver-hi amb tercers o les activitats de caràcter instrumental o accessori que s'efectuïn fora de l'àmbit territorial de les Illes Balears". Suposam que el que es pretén és deixar clar que el fet que les societats cooperatives, unions i federacions realitzin activitats de caire instrumental o accessori fora del territori de les Illes Balears o que tinguin relacions amb tercers fora d'aquest territori no exclou que hi desenvolupin principalment la seva activitat i que, per tant, se'ls aplica la llei. Pregam que, si és aquest el sentit del precepte, es faci un esforç per indicar-ho amb més claredat. Claredat que s'enfosqueix encara més si atenem el que diu la disposició final tercera del text legal.

- L'article 5, sobre el domicili social, podria presentar contradiccions amb l'article 3. Segons aquest darrer, la llei s'aplica a les societats cooperatives, unions i federacions que "desenvolupin principalment" la seva activitat en el territori de les Illes Balears. No obstant això, l'article 5 estableix que "la societat cooperativa ha de tenir el seu domicili social en el territori de les Illes Balears, al lloc on du a terme preferentment les activitats o, si pertoca, on centra la gestió administrativa i la direcció empresarial". Resulta un tant estrany que –en l'article 5– es prevegin situacions que queden fora de l'àmbit d'aplicació de la mateixa llei, ja que en el cas de societats cooperatives que duguin a terme preferentment activitats o centrin la gestió administrativa i empresarial fora de les Illes Balears ja no es complirà l'enunciat de l'article 3 i, per tant, ja no s'haurà d'aplicar aquesta llei, sinó una altra llei autonòmica o la llei estatal. Una previsió d'aquest tipus respon a la dinàmica d'una llei d'àmbit superior al d'una comunitat autònoma. Per tant, si la societat cooperativa realitza principalment la seva activitat a les Illes Balears i això determina l'aplicació de la llei, després és incoherent determinar que la cooperativa

pugui tenir el seu domicili a un lloc on “du a terme preferentment les activitats” o “on centra la gestió administrativa i la direcció empresarial”. Aleshores, advocam per la supressió de les alternatives “al lloc on du a terme preferentment les activitats o, si pertoca, on centra la gestió administrativa i la direcció empresarial” i entenem que s’hauria de fer un punt i seguit, i incorporar la disposició final tercera en aquest article per refermar l’aplicació de la norma, tot entenent que les “societats cooperatives de les Illes Balears” són les societats que desenvolupen principalment la seva activitat societària en el territori de la comunitat autònoma de les Illes Balears i que per tant són les que tenen el domicili social en aquest territori.

- La redacció del núm. 2 de l’article 6 resulta un tant confosa, a causa possiblement que respon a una traducció literal del castellà. Sugerim que es faci un esforç i es torni a redactar amb més claredat. En qualsevol cas, suggerim que es vol dir que “tota societat cooperativa, **quan** per circumstàncies excepcionals no se li puguin imputar, **el fet d’operar** exclusivament amb els seus socis (...) suposi una disminució d’activitats (...) pot ser autoritzada (...)”.
- Pel que fa al núm. 3 de l’article 6, s’haurien de mencionar els articles 82 a 84 de la llei, on es defineixen el fons de reserva obligatori i fons de reserva per al reemborsament.
- En el núm. 3 de l’article 7 seria convenient mencionar on és regulat el Registre de Cooperatives, on s’ha d’inscriure “l’afectació del patrimoni de les seccions de les resultes de les operacions que al seu es realitzin”.

Sobre el capítol II “De la constitució”:

- En el núm. 1 de l'article 12, com ja hem dit en general, manquen les concordances normatives respecte dels conceptes nous que s'hi introdueixen –promotors i socis i els requisits per adquirir-ne la condició–. En el núm. 3 de l'article 12 s'inclou una redacció molt confosa que s'hauria de revisar i incorporar-li fórmules més planeres. Igualment s'ha de dir que la responsabilitat no “cessa”, sinó que “s'extingeix”.

Sobre el capítol III “Del Registre de Cooperatives”:

- En l'article 18 s'inclou una referència a normes supletòries que entenem s'hauria d'incloure en una disposició addicional. Això a banda de considerar que la Llei 30/92 ja inclou aquest caràcter supletori general.

Sobre el capítol IV “Dels socis”:

- Als articles 23 núm. 1 i 25 núm. 1 tercer paràgraf, es parla, respectivament, del Consell Rector i del Comitè de Recursos, sense concordar la seva regulació en el text legal (article 36).

Per acabar l'anàlisi d'aquest títol I, ens adherim a les esmenes proposades per la Direcció General de Consum pel que fa als articles següents: 6, 20, 38, 39, 41, 43, 44, 45, 49, 50, 67, 68, 80, 83, 93, 95, 96, 102, 103, 110, 111, 113 i 129.

C) Sobre el títol II “De l'Administració pública i les societats cooperatives”:

Ens adherim a les esmenes proposades per la Direcció General de Treball i Salut Laboral, referides als articles 143, 144 i 145.

D) Sobre el títol III “De l'associacionisme cooperatiu”:

No en feim cap comentari.

E) Sobre les disposicions addicionals, transitòries i finals:

A les disposicions finals consideram més apropiat invertir l'ordre de les disposicions primera i segona.

III. Conclusions

En el text del present dictamen s'han donat les opinions i conclusions que aquest Consell emet respecte del contingut de la consulta feta per la Conselleria de Treball i Formació del Govern de les Illes Balears, a través de la seva Secretaria General Tècnica, respecte de l'Avantprojecte de llei de cooperatives de les Illes Balears.

El secretari general

Vist i plau

El president

Pere Aguiló Crespí

Francesc Obrador Moratinos

Palma, 16 de juliol de 2002.