

EL MANDATO CONSTITUCIONAL DEL FOMENTO COOPERATIVO Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO, 40 AÑOS DESPUÉS

Juan Miguel Díaz Rodríguez

Profesor Titular de Derecho del Trabajo
Cátedra de Economía Social y Cooperativa
Universidad de La Laguna

RESUMEN

El artículo 129 de la Constitución española de 1978 debe ser estudiado mediante una lectura ajena a orientaciones políticas y/o ideológicas parciales y acorde con los valores no de esas específicas líneas de pensamiento sino los consagrados en la propia Constitución. La lealtad constitucional en la interpretación del artículo 129 conduce a unos resultados inequívocos sobre el contenido de dicha norma, gusten o no. Partiendo de esta consideración, se analiza la amplia normativa, tanto estatal como autonómica, en materia cooperativa y que, aparte de la regulación sustantiva de estas, incorpora medidas de apoyo al cooperativismo y se valora si esas medidas son suficientes o no, tanto desde la óptica constitucional como a tenor de las estadísticas económicas. Se hace mención separada de los organismos que han sido creados de forma monográfica para el fomento de la economía social y, en particular, del cooperativismo, poniendo de manifiesto la necesidad de su replanteamiento, porque están más cercanos a posiciones gubernamentales que próximos a la ciudadanía. Además y de forma complementaria, se abordan eternas asignaturas pendientes, como la relativa a la legislación en materia educativa y que debería ser modificada para la incorporación de contenidos novedosos respecto de la economía social y el cooperativismo; o lo referente a los desempleados y la difusión gubernamental del cooperativismo, ya que centrando la atención no tanto en las medidas abstractas actualmente vigentes para el impulso de las cooperativas como

en las acciones concretas de difusión del mismo, es conveniente también valorar si desde las correspondientes instancias gubernativas se está cumpliendo el aludido mandato constitucional del artículo 129 que vincula a todos los poderes públicos, entre ellos la Administración Pública en sus diversos órdenes.

PALABRAS CLAVE: Economía social, cooperativas, subvenciones, fomento, legislación.

CLAVES ECONLIT: K100, K31, P13, IO.

THE CONSTITUTIONAL MANDATE OF COOPERATIVE PROMOTION AND ITS LEGISLATIVE DEVELOPMENT, 40 YEARS LATER

ABSTRACT

The Spanish Constitution of 1978 must be studied through a reading that is alien to partial political and ideological orientations and in accordance with the values consecrated in the Constitution itself. The constitutional loyalty in the interpretation of article 129 leads to unequivocal results on the content of that rule, like it or not. Based on this consideration, the broad normative, both state and autonomous, in cooperative matters is analyzed and, apart from the substantive regulation of these, it incorporates support measures for cooperativism and assesses whether these measures are sufficient or not, both from the constitutional optics. Separate mention is made of the organisms that have been created in a monographic way for the promotion of the social economy and, in particular, of cooperativism, highlighting the need for their rethinking, because they are closer to government positions than to citizens. In a complementary manner, eternal pending subjects are addressed, such as the one related to education legislation and that should be modified for the incorporation of novel contents regarding the social economy and cooperativism; or regarding the unemployed and the governmental diffusion of cooperativism, since focusing attention not so much on the abstract measures currently in force for the promotion of cooperatives, but also on the specific dissemination actions of the same, it is also advisable to assess whether from the corresponding Government bodies are fulfilling the aforementioned constitutional mandate of article 129 that binds all public authorities, including the Public Administration in its various orders.

KEY WORDS: Social economy, cooperatives, subsidies, promotion, legislation.

SUMARIO

1. El artículo 129 de la Constitución y su lectura leal. 2. La legislación estatal sobre cooperativas y su fomento. 2.1. La Ley General de Cooperativas. 2.2. El fomento estatal del cooperativismo. 3. Normativa autonómica. 3.1. Andalucía. 3.2. Aragón. 3.3. Asturias. 3.4. Canarias. 3.5. Cantabria. 3.6. Castilla-La Mancha. 3.7. Castilla y León. 3.8. Cataluña. 3.9. Extremadura. 3.10. Galicia. 3.11. Islas Baleares. 3.12. La Rioja. 3.13. Madrid. 3.14. Murcia. 3.15. Navarra. 3.16. País Vasco. 3.17. Valencia.
4. Organismos públicos de promoción cooperativa. 5. Legislación educativa y valores cooperativos. 6. Los desempleados y la difusión gubernamental del cooperativismo.
7. Conclusiones. Bibliografía

1. El artículo 129 de la Constitución y su lectura leal

El contenido económico de la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) está presidido por la libertad de empresa, consagrada en el artículo 38 de la Carta Magna. En el marco de una economía de mercado, como se precisa en la citada norma (que, junto a otras, está queriendo aludir, en realidad, a una economía social de mercado¹), el poder constituyente proclamó lo que era casi inevitable en el contexto político, social y económico de la Europa occidental tras la posguerra, es decir, la libertad de empresa como piedra angular del sistema (no sólo económico) que debía inaugurarse formalmente tras la entrada en vigor de la Constitución. También en este ámbito se impuso la línea reformista, en lugar de la continuista o la rupturista, respecto del anterior régimen totalitario franquista, en el que ya venía girando la actividad económica en torno a la libre iniciativa privada (sin descuidar los correspondientes controles ideológicos que asegurasen para el bando franquista el éxito del “Movimiento Nacional”) y reforzado ello por la conocida cruzada anticomunista emprendida tras la Guerra Civil. En todo caso, el tenor literal de la aludida norma es el siguiente:

1. CUEVAS GALLEGOS, J.: *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, Edit. Comares, Granada, 2011, págs. 21 y ss., reflexiona sobre “la economía social de mercado”, exponiendo “tres perfiles de la economía social de mercado” y se posiciona sobre la dualidad “economía social de mercado y economía social”.

Artículo 38. Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

Por tanto, en 1978 se continuó, en esencia, la inercia económica anterior y se reconoció la libertad para, según el entendimiento generalizado, el inicio de actividades empresariales (en el sector privado y en el público, recuérdese que el artículo 128.2 CE “reconoce la iniciativa pública en la actividad económica”), su desarrollo y su terminación. Aunque la Constitución no utilice expresiones como “capitalismo” o “sistema capitalista” en ninguna parte de su articulado (tampoco en el preámbulo), es evidente que se concede el “visto bueno” al sistema capitalista conforme al que venía operando la sociedad española, no ya en la anterior etapa dictatorial franquista sino desde los mismos inicios de la revolución industrial y las nuevas formas productivas, empresariales y obreras que trajo consigo. Si bien es cierto que, también en este terreno, hubo reformismo, al menos en el plano formal normativo, ya que el poder constituyente apostó por un capitalismo no ya edulcorado sino que debía ser objeto de importantes limitaciones. En efecto, el transcrito artículo 38 ya introduce “la defensa de la productividad” (deberían, entonces, quedar relegadas las empresas cuyos promotores no se trazaran la productividad como primordial objetivo), mientras que el artículo 128.1 CE señala que “toda la riqueza del país en sus distintas formas” queda subordinada al interés general (“sea cual fuere su titularidad”, remarca el precepto), así como el artículo 131.1 CE dispone que “el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”. Es indudable la preocupación constitucional por la “ética en el sistema de producción”².

Sin embargo, una cuestión adicional a la del sistema capitalista proyectado por la Constitución con las importantes modulaciones señaladas, es la del tipo de empresa que tuvieron en mente las Cortes constituyentes. Desde luego y

2. MORGADO PANADERO, P.: en AA.VV. (ella misma es la coordinadora del libro), *La Ética en el Sistema de Producción: Economía Social y Responsabilidad Social Empresarial*, Edit. Civitas Thomson Reuters, Pamplona, 2012, págs. 15 y ss., presenta unas “Reflexiones sobre la ética en el sistema de producción: especial referencia a la economía social”, de donde es tomada la expresión y, en todo caso, siendo esta una lectura imprescindible en la materia.

aunque no es mencionada tampoco en ninguna parte del texto constitucional la empresa de estructura capitalista tradicional, no cabe duda de que es esta la que, de forma tácita, está presente en la Constitución. La inmensa mayor parte de las empresas existentes en España en 1978 respondían al modelo capitalista tradicional en que se contraponen el sujeto empresarial (titular de los medios de producción) frente al laboral (los trabajadores, ajenos a la propiedad de la empresa, aportan trabajo asalariado), modelo que incorpora como defecto insubsanable de base un conflicto estructural que sólo puede canalizarse pero no resolverse de forma totalmente satisfactoria para ambas partes y siendo precisamente esa la “razón de ser” del Derecho del Trabajo (ordenación jurídica de la prestación del trabajo por cuenta ajena, creada en sus inicios con carácter defensivo de un sistema liderado por los binomios político-empresariales de turno y, a la larga, legitimadora del sistema). En cualquier caso, es obvio que la empresa capitalista tradicional es predominante en la época en que se aprueba la Constitución y que esta da por hecho que continuará siendo así tras su aprobación. Habría que preguntarse si, en realidad, para el constituyente “debía seguir siendo así” pero, desde luego, diversas referencias presentes en el articulado de la Constitución son muestra de que es continuista en esta materia (la relativa no al sistema capitalista, sino al formato de empresa considerada no ideal sino “al uso”), de las que pueden ahora destacarse dos, una explícita y otra tácita:

- 1^a) El artículo 7 CE incorpora en pleno Título Preliminar de la Constitución una referencia de vital importancia que supone el reconocimiento de que el trabajo es, en la sociedad contemporánea, una de sus más elementales características. Además, queda explicitada la confrontación estructural que subyace en el trabajo y que provoca la existencia de organizaciones representativas de empresarios y trabajadores “para la defensa y representación de los intereses económicos y sociales que les son propios”, señala el citado artículo 7. Queda así, de forma expresa, planteada la realidad empresarial dominante en el país y en la que suele haber empresarios que contratan trabajadores conforme al modelo de empresa capitalista tradicional.
- 2^a) El artículo 129.2 CE dirige a los poderes públicos tres mandatos: promover la participación de los trabajadores en la empresa, fomentar el cooperativismo y facilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción. El tenor literal del artículo se reproduce a continuación, dada su relevancia:

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

Este precepto constitucional debe ser estudiado mediante una lectura ajena a orientaciones políticas y/o ideológicas parciales y acorde con los valores no de esas específicas líneas de pensamiento sino los consagrados en la propia Constitución (dejando de lado la paternidad histórica que el movimiento obrero ostenta sobre el movimiento cooperativo³). La lealtad constitucional, por tanto, en la interpretación del artículo 129 conduce a unos resultados inequívocos sobre el contenido de dicha norma, gusten o no. Y lo más importante, presente de forma tácita como acaba de apuntarse: si el artículo 129.2 CE tiene el contenido que acaba de transcribirse, es decir, si dicho artículo ordena la promoción, el fomento y la facilitación de las tres figuras aludidas (participación obrera, cooperativismo, propiedad laboral de la empresa), será porque en las tres se aprecia un déficit que debe ser corregido, desequilibrio debido a que lo generalizado es una empresa capitalista tradicional en la que los trabajadores no participan y en la que estos permanecen ajenos tanto a su propiedad como a su gestión (entre lo que no cabe encajar las vías legales ordinarias de representación unitaria y sindical de los trabajadores en la empresa, que son mecanismos de máxima importancia pero frente a la empresa, no para “participar” de forma directa en su gestión⁴), aparte de que en una empresa capitalista tradicional los beneficios nunca recaerán como debieran sobre quienes los han hecho posibles, no otros que los trabajadores. Como acaba de apuntarse, es la propia Constitución la que, al margen de orientaciones políticas y/o ideológicas, proclama diversos valores cuya transversalidad es innegable bajo el estelar artículo 9.2 CE: “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”.

3. VALDÉS DAL-RE, F.: *Las cooperativas de producción*, Edit. Montercorvo, S.A., Madrid, 1975, págs. 23 a 26.

4. Ver, por todos, PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. & ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: *Derecho del Trabajo* (25ª edic.), Edit. Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2017, págs. 337 y ss., donde los autores tratan la “organización y participación de los trabajadores en la empresa”.

Sin ánimo ahora de exhaustividad, han sido muchos los autores que han analizado este artículo 129.2 CE y que han llamado la atención sobre algunos aspectos cuya actualidad no se desvanece. Entre ellos y poniendo ahora el foco de atención en el cooperativismo (no será aquí estudiado lo relativo al acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción, apuntado en la parte final del citado artículo 129.2 y que merecería un análisis separado), ha sido remarcado que no se cumple el referido mandato constitucional con la mera aprobación de una legislación reguladora de las cooperativas, sino que deberán arbitrarse medidas de fomento real del cooperativismo; asimismo, ha sido destacado que dichas medidas no pueden limitarse a la disposición de un conjunto de subvenciones y ayudas que pueden tener utilidad y servir de refuerzo no desdeñable pero que no agotan las medidas de fomento en que debería traducirse el imperativo constitucional. En todo caso, se ha resaltado también que no se persigue desbancar a las empresas capitalistas tradicionales de su posición preeminente y conseguir que las cooperativas dominen el panorama empresarial, sino que estas aumenten en cantidad y calidad y constituyan una verdadera alternativa competitiva frente a las demás empresas⁵. Como anticipo de lo que se expondrá más adelante, puede adelantarse que el fomento del cooperativismo, en su faceta económica, cuenta con un complejo entramado de subvenciones estatales y autonómicas, que se actualizan con cierta frecuencia aunque sin demasiadas innovaciones de fondo, constituyendo más un apoyo complementario y menos un impulso decidido del cooperativismo. Ese impulso real no llega nunca a darse de forma óptima, quizás porque subyace siempre la sospecha de que las cooperativas no terminan de producir como debieran y que pueden ser un lastre macroeconómico⁶.

5. LOUIS, R.: *Cooperativas de mano de obra ¿En regresión o expansión?*, Edit. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Colección Informes OIT), Madrid, 1986, pág. 165, tras haber indicado que los poderes públicos tienen el objetivo general de impulsar las cooperativas no para salir del paso sino con arreglo a una planificación, afirma: “La definición de ese objetivo general a largo plazo significa que los poderes públicos ya no consideran a las cooperativas de mano de obra como organizaciones marginales, con un futuro incierto, que pueden tener necesidad de su asistencia, sino que están decididos a confiarles una misión inscrita en el plan de desarrollo económico y social nacional”.

6. BIAGI, M.: *Cooperative e rapporti di lavoro*, Franco Angeli Editore, Milán, 1983, pág. 18: “La cooperazione dunque si è affermata storicamente come forma “reale più che possibile” di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell’impresa, anzi como modello di autogestione nell’ambito della democrazia industriale. Eppure troppo frequentemente le si è riservata una considerazione sospettosa e superficiale, accusandola di muoversi in un’area di mercato protetta e di beneficiare di una aprioristica convergenza con le organizzazioni sindacali, così da porla al riparo di problemi di produttività e di assenteismo”.

Desde luego, nadie duda a estas alturas de historia del constitucionalismo español que la Constitución tiene carácter normativo, frente a las antaño constituciones programáticas, lo que es por ella misma reforzado en su artículo 9.1: *Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*. Sin embargo, es evidente que esto opera sobre todo en el ámbito judicial⁷ y que el incumplimiento por el poder legislativo de algunas imposiciones del poder constituyente puede no tener consecuencias jurídicas negativas, lo que sitúa las cosas, entonces, en el terreno más del compromiso político que jurídico. En la materia que aquí nos ocupa, nunca el legislador ha cumplido de forma auténtica el artículo 129.2 CE por lo que respecta a las cooperativas y, sin embargo, transcurren los años sin que nadie lo remedie.

2. La legislación estatal sobre cooperativas y su fomento

Según acaba de exponerse, el mandato constitucional del artículo 129.2 CE incorpora un medio (la legislación adecuada) para un fin (el fomento de las cooperativas). La esencia, por tanto, del citado mandato no reside en la legislación en sí misma, sino en los resultados que con ella deben conseguirse⁸. La legislación que, en cumplimiento (no tanto desarrollo legislativo como materialización de lo dispuesto en el citado artículo 129.2) del imperativo constitucional, debe dictarse, será adecuada o no (o su adecuación será mayor o menor) en función de lo que se desprenda de las correspondientes estadísticas, sin perjuicio del análisis que pueda hacerse en abstracto. Dicha legislación podrá ser tanto la reguladora de las cooperativas como la que se ocupe de las subvenciones y otras medidas de impulso, incluso la que aborde aspectos tales como la realización de acciones

7. PUNSET BLANCO, R.: en AA.VV. (Punset Blanco, R. y Álvarez Álvarez, L., coord.), *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018). Estudios sobre el desarrollo de la Constitución española*, Edit. Civitas Thomson Reuters, 2018, pág. 23, en el inicio de una introducción al libro bajo el sugerente título de “la normatividad de la Constitución española de 1978 y su problemática”, señala: “La eficacia directa de la Constitución normativa se ha movido en varios planos, pero es en el de la actividad judicial donde adquiere mayor relevancia”.

8. CABERO MORÁN, E.: en AA.VV. (Morgado Panadero, P., dir.), *Economía Social y Cooperativismo*, Edit. Lex Nova, Valladolid, 2006, págs. 51 a 53, se ocupa de “la legislación cooperativa como categoría”, remarcando entre otras cosas que “cita la CE singularmente (no acude a esta técnica con los otros dos mandatos, aunque resulta el legislador igualmente el más indicado para satisfacerlos) tanto el objetivo, como el medio”.

complementarias en otros terrenos (social, administrativo, educativo). Interesa centrarse ahora en la normativa vigente en materia de fomento cooperativo, previo el correspondiente recordatorio legislativo.

2.1. La Ley General de Cooperativas

En el plano estatal, la Ley 27/1999, de 16 de julio (B.O.E. núm. 170, de 17 de julio)⁹, de Cooperativas, es de aplicación (artículo 2) a las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad en el territorio de varias Comunidades Autónomas (salvo si en una de ellas se centra la actividad principal), así como a las que lleven a cabo su actividad principal en las ciudades de Ceuta y Melilla.

La citada Ley 27/1999 ha sido desarrollada por el Real Decreto 219/2001, de 2 de marzo¹⁰, de Organización y Funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social, así como por el Real Decreto 136/2002, de 1 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Sociedades Cooperativas.

Por lo que respecta de forma específica a las cooperativas de crédito, es de referencia la Sentencia del Tribunal Constitucional 291/2005, de 10 de noviembre, desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad 1829/2000, que se pronunció sobre diversos aspectos jurídicos de las citadas cooperativas, entre ellos su doble naturaleza de entidades de crédito y sociedades cooperativas.

En este plano estatal y junto a la citada Ley 27/1999, General de Cooperativas, es norma fundamental la Ley de Economía Social (Ley 5/2011, de 29 de marzo, en adelante LES¹¹). Esta Ley, casi coetánea de la celebración en 2012 del Año

9. Ha sido modificada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario y la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial.

10. Ha sido modificado por el Real Decreto 177/2005, de 18 de febrero y por el Real Decreto 1506/2008, de 12 de septiembre.

11. Para un estudio monográfico de esta ley, PAZ CANALEJO, P., *Comentario sistemático a la Ley 5/2011, de Economía Social*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012. Un análisis centrado en la economía social como sector en relación con la Ley 5/2011, puede verse en BORONAT MARTÍN, A., en AA.VV. (Morgado Panadero, P., coord.), *La Ética en el Sistema de Producción: Economía Social y Responsabilidad Social Empresarial*, Edit. Civitas Thomson Reuters, Pamplona, 2012, págs. 33 y ss. (capítulo 2, sobre “La Ley 5/2011 de Economía Social, un reconocimiento y una oportunidad para el sector”).

Internacional de las Cooperativas¹², enlaza con diversos preceptos constitucionales, el artículo 129.2 CE a la cabeza según acaba de exponerse, en el que con suficiente claridad y sin ambages se obliga a los poderes públicos a fomentar las sociedades cooperativas mediante una legislación adecuada y a facilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción. Este artículo 129.2 CE constituye una proclamación estelar del importante papel que debe desempeñar la economía social como uno de los pilares sobre los que debería construirse la sociedad democrática avanzada hacia la que España debe evolucionar (preámbulo de la Constitución). Hasta ahora no habían ocupado un lugar digno en el Derecho positivo español las normas desarrolladoras de tal artículo 129.2 CE, habiendo existido, sí, amplios regímenes jurídicos de las cooperativas y de las sociedades laborales pero que no se veían acompañados de las acciones de auténtico (por eficaz) fomento de la economía social que por imperativo constitucional (que atañe a los poderes públicos, todos) debían acometerse. El propio artículo 1 LES plantea para ésta un doble objeto: la regulación jurídica de cuantas entidades integran la economía social y de las medidas de fomento que deben adoptarse. Por primera vez, una ley, la LES, permite afirmar que el artículo 129.2 CE cuenta con el inicial desarrollo legislativo que se merece la citada norma al menos en sus dos terceras partes, inicial porque se trata de una ley que marca sólo un punto de arranque que debe tener continuidad a medida que se cumplan sus propias disposiciones, evitando que éstas queden reducidas a meras declaraciones programáticas; incidiendo en dos tercios del citado precepto constitucional, teniendo en cuenta que, siguiendo a la más autorizada doctrina, puede ser estructurado en tres partes porque, como se expuso al inicio, tres son los mandatos que dirige a los poderes públicos¹³.

Debe señalarse que la LES ha sido modificada por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de auto-

12. DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M.: “2012, Año Internacional de las Cooperativas, en un contexto de crisis económica”, en AA.VV., *Las reformas del Derecho del Trabajo en el conflicto de la crisis económica: la reforma laboral de 2012*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, págs. 1357 y ss.

13. PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. & ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: *Derecho del Trabajo...* ob. cit., deslindan el contenido del artículo 129.2 CE, concluyendo que plasma un triple mandato constitucional dirigido a los poderes públicos y “provisto de una triple y diferenciada expresión institucional sucesiva” que permite distinguir: “1) la promoción eficaz (...) de *las diversas formas de participación en la empresa*; 2) el fomento (...) «mediante una legislación adecuada», de *las sociedades cooperativas*; y 3) el establecimiento (...) de «los medios que faciliten» el *acceso de los trabajadores a los medios de producción*”.

empleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social (B.O.E. núm. 117, de 10 de septiembre), incorporando esta a la LES diversas bonificaciones, como se verá a continuación.

2.2. El fomento estatal del cooperativismo

En el ámbito estatal sigue en vigor la Orden TAS/3501/2005, de 7 de noviembre. Esta Orden acoge las tradicionales líneas de subvención que tienen continuidad generalizada en las Comunidades Autónomas: incorporación de nuevos socios trabajadores, inversiones y asistencia técnica, formación y divulgación del cooperativismo. Lo relativo a las inversiones y la asistencia técnica conecta con las cooperaciones de nueva creación, pero no constituye el respaldo sólido que sería deseable para quienes emprenden la aventura de fundar una nueva cooperativa.

Las estadísticas publicadas por el Ministerio de Trabajo hablan por sí solas: tras el rotundo descenso en el número de nuevas cooperativas producido entre 2002 y 2008, se ha mantenido hasta la actualidad el mismo bajo nivel, con una leve oscilación ascendente¹⁴. Entre 2010 y 2011 ha continuado la concentración en el sector servicios de nuevas cooperativas constituidas, muy por encima de las nuevas cooperativas creadas en los sectores agrario, industrial y de la construcción, lo que se ha mantenido hasta 2018 sin variaciones dignas de ser destacadas¹⁵. Bien puede afirmarse, a la vista de las estadísticas, que el fomento del cooperativismo se mueve más por la inercia jurídica que por la voluntad política, inexistente, de generar un verdadero auge cooperativo.

Los últimos avances jurídicos en esta materia no incorporan auténticas novedades que permitan superar la eterna asignatura pendiente: el impulso real y efectivo de la creación de nuevas empresas de economía social, en particular las cooperativas de trabajo asociado. En este sentido, es decepcionante no en su totalidad, desde luego, pero sí en concreto lo previsto en la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020 (aprobada en Consejo de Ministros de 29 de diciembre de

14. http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/EconomiaSocial/estadisticas/CoopConstituidasLaboRegistradas/2017/4TRIM/COO_G2.pdf

15. http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/EconomiaSocial/estadisticas/CoopConstituidasLaboRegistradas/2017/4TRIM/COO_G6.pdf

2017 y publicada mediante Resolución de la Secretaría de Empleo de 15 de marzo de 2018 en el B.O.E. núm. 69, de 20 de marzo) en cuanto a lo aquí comentado. En efecto, la Estrategia contempla hasta once ejes de actuación, siendo el primero el siguiente (definido así en el segundo apartado de la Estrategia): *Eje 1. Apoyo al empleo y al emprendimiento en el ámbito de la economía social. El primer eje contiene acciones dirigidas a la creación de empleo y de apoyo a la formación en el ámbito de la economía social, y ello a través de diferentes medidas y líneas de actuación. Desde la realización de análisis sobre el sector; el mantenimiento de los incentivos tanto al empleo estable como al emprendimiento en este modelo empresarial; y la participación, en todos los niveles, en el sistema de formación profesional.*

Este primer eje es desarrollado en el tercer apartado de la Estrategia, que prevé hasta siete tipos de medidas:

1. Análisis de la presencia y la proyección de las entidades de la economía social de manera que se reconozca su contribución a la generación de empleo y tejido empresarial.
2. Incentivos al empleo en las entidades de la economía social.
3. Formación de los trabajadores y socios de la economía social y apoyo a las entidades representativas de la economía social en su participación en la Formación Profesional.
4. Promover la inclusión de la economía social en todas las actuaciones de fomento del emprendimiento que el Gobierno ponga en marcha, prestando especial atención a las fórmulas de autoempleo colectivo que se enmarcan dentro de la economía social.
5. Transposición de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.
6. Impulsar la participación de la economía social en la evaluación, diseño y en la definición de los marcos normativos estratégicos para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo y de fomento del emprendimiento.
7. Aplicación a los autónomos que trabajan en la economía social de las medidas que el Gobierno apruebe a favor de este colectivo.

Si alguna de estas siete medidas podría contribuir de verdad a fomentar la creación de nuevas empresas de economía social, en particular cooperativas de trabajo asociado, es la segunda. Sin embargo, se incluyen bajo la misma en la Estrategia las siguientes:

2. Incentivos al empleo en las entidades de la economía social. Con la finalidad de estimular la creación de nuevas empresas y entidades de la economía social y de nuevos empleos asociados a las mismas y a las empresas ya existentes y consolidadas, se continuarán aplicando los incentivos para la incorporación de socios y trabajadores a las cooperativas y sociedades laborales; el fomento de la contratación indefinida por cuenta ajena en las entidades de la economía social; y el apoyo a la labor de las entidades que tienen como objeto social la creación de empleo para personas con discapacidad y colectivos en riesgo de exclusión social. Para ello se prevén las siguientes actuaciones:

2.1 Incentivos a la incorporación de socios en las sociedades cooperativas y sociedades laborales y a la contratación por cuenta ajena en estas empresas: En relación a estos incentivos, continuarán aplicando los incentivos al empleo en las entidades de economía social ya vigentes. Del mismo modo, se continuarán aplicando los incentivos ya vigentes para fomentar el empleo de jóvenes y de colectivos en riesgo de exclusión social en la economía social, así como la no discriminación por edad para la incorporación de desempleados como socios trabajadores de cooperativas y sociedades laborales.

2.2 Incentivos al empleo de personas con discapacidad y/o en riesgo de exclusión social a través de empresas y entidades de la economía social: Se continuará impulsando la labor de los Centros Especiales de Empleo, de las Empresas de Inserción y de las Cooperativas de Iniciativa Social, para facilitar las posibilidades de inserción laboral de aquellos colectivos que presentan mayores dificultades de empleabilidad, mediante la aplicación de los incentivos vigentes.

2.3 Incentivos al emprendimiento colectivo por medio de cooperativas y sociedades laborales: El emprendimiento colectivo se ha constituido como un factor clave en la generación de empleo. Para potenciar este tipo de emprendimiento, se continuarán aplicando los incentivos al empleo en las entidades de economía social vigentes.

En el eje 2, sobre Impulso a la consolidación de empresas de la economía social y su crecimiento, sí se hace referencia clara a la necesidad de impulsar la creación de nuevas cooperativas, consistiendo la medida número 10 en lo siguiente:

Creación y puesta en marcha de cooperativas, sociedades laborales y otras fórmulas de la economía social. Se promoverá que, de los fondos asignados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para el fomento de la economía

social y el apoyo a los trabajadores autónomos para su gestión por las comunidades autónomas, se prime la creación y puesta en marcha de cooperativas, sociedades laborales u otras fórmulas empresariales de la economía social, de manera que se equilibren los diferentes niveles de desarrollo de la economía social en las distintas comunidades autónomas.

No debe olvidarse que, al margen de la Orden TAS/3501/2005 y de lo vertido en la comentada Estrategia Española de Economía Social 2017-2020, la LES incorpora bonificaciones y ayudas tras su modificación por Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, pero relativas todas a la incorporación de nuevos socios trabajadores y similares (tanto en cooperativas como en otras entidades de economía social).

3. Normativa autonómica

A continuación se expone una visión panorámica de las distintas normas autonómicas que se ocupan tanto de la regulación jurídica de las cooperativas como de las diversas subvenciones y ayudas que son culminación regional del fomento del cooperativismo impuesto por el artículo 129.2 CE. Lo presentado en las líneas que siguen toma como referencia la normativa vigente en el momento en que son escritas, pudiendo haber sido modificada o derogada con posterioridad.

3.1. Andalucía

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 14/2011, de 23 de diciembre (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 255, de 31 de diciembre; B.O.E. núm. 17, de 20 de enero de 2012) regula las sociedades cooperativas andaluzas. Fue modificada por Decreto-Ley 5/2014, de 22 de abril, sobre medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas (convertido luego en Ley 3/2014, de 1 de octubre) y, recientemente, ha sido objeto de importante reforma por medio de la Ley 5/2018, de 19 de junio, de modificación de la citada Ley 14/2011 (leyes todas autonómicas, es obvio).

Esta ley andaluza ha sido desarrollada por el Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, que regula el Reglamento de Sociedades Cooperativas Andaluzas (reglamento de la Ley 14/2011, no sólo del registro de cooperativas), debiendo ser tenidas en cuenta otras referencias normativas como la Orden (de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo) de 26 de julio de 2012, sobre tramitación telemática de los procedimientos de inscripción y de certificación relativos al Registro de Cooperativas de Andalucía y al Registro de Sociedades Laborales de Andalucía; y la Orden de la misma Consejería de 30 de enero de 2015, sobre adaptación de los estatutos a la nueva normativa sobre cooperativas y la constitución simplificada de estas.

En el apartado de subvenciones, procede aludir a la Orden de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, de 6 de junio de 2014, por la que se aprobaron las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa de Apoyo a la Promoción y el Desarrollo de la Economía Social para el Empleo, bajo cuyo amparo se dictaron las Resoluciones de 6 de junio, 4 de julio y 18 de julio de 2017 para la convocatoria de subvenciones en las líneas 2, 3 y 4; 7 y 1, respectivamente, previstas en la citada Orden de 2014, que fue dejada sin efecto mediante Orden de la Consejería de Economía y Conocimiento, de 8 de agosto de 2017.

Las 7 líneas de la citada Orden de 6 de junio de 2014 son las siguientes: línea 1, sobre fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales (que incluye apoyo a la incorporación de personas socias en cooperativas y sociedades laborales, así como contratación de gerentes y personal técnico especializado); línea 2, sobre difusión y promoción de la economía social (en lo que destaca el propósito de mejorar la difusión entre la población en general y entre la juventud en particular); línea 3, sobre fomento del emprendimiento social (referido a constitución de empresas de economía social, reconversión de empresas ya existentes en empresas de economía social y recuperación de empresas por sus trabajadores); línea 4, sobre innovación y competitividad empresarial de la economía social; línea 5, sobre intercooperación empresarial en la economía social; línea 6, sobre formación profesional en economía social y línea 7, sobre asociacionismo.

De lo anterior debe ser destacado lo integrado en la línea 3, sobre fomento del emprendimiento social y que es así resumido en el texto que en la Orden antecede a su articulado: “en la Línea 3, Fomento del emprendimiento Social, se pretende fomentar el empleo mediante actuaciones de asesoramiento relacionadas con la constitución de empresas de economía social, incluida la transfor-

mación de entidades con actividad económica ya existentes en empresas de economía social, la viabilidad económico-financiera de empresas de economía social, el relevo generacional en las empresas de este sector, y la recuperación de empresas con dificultades por sus propios trabajadores”. Es decir, se limita al asesoramiento y no se adentra esta línea en el empuje económico que necesitan los cooperativistas cuando inician una actividad partiendo desde cero, que puede tener viabilidad económico-financiera máxima pero que puede no ser posible si no se tienen suficientes capitales acumulados y no se obtiene financiación en condiciones privilegiadas.

3.2. Aragón

En la Comunidad Autónoma de Aragón, el Departamento de Hacienda y Administración Pública promovió el Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto (Boletín Oficial de Aragón núm. 176, de 9 de septiembre), por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón (Ley 4/2010, de 22 de junio).

En cuanto a subvenciones, está en vigor la Orden del Departamento de Economía, Industria y Empleo, EIE/607/2016, de 6 de junio, que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la creación y consolidación del empleo y la mejora de la competitividad en cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales. Bajo esta normativa, se han dictado sucesivas órdenes de convocatoria de subvenciones para 2016, 2017 y, la última, 2018 (órdenes EIE/755/2016, de 13 de julio, EIE/588/2017, de 21 de abril y EIE/994/2018, de 31 de mayo).

Como puede verse en el artículo 6 de la citada Orden EIE/607/2016, las actuaciones subvencionables son tres (en Aragón y con base en esta Orden): la incorporación de socios trabajadores a cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales, la adquisición de inmovilizado que contribuya a la creación, consolidación o mejora del empleo y de la competitividad de cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales y, tercera, la prestación de asistencia técnica. No se subvenciona, por tanto, la creación de empresas de base cooperativa. Al menos se prevén ayudas para los “estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnosis u otros de naturaleza análoga” (art. 10.1.b de la Orden), que son importantes en el inicio de toda actividad empresarial, pero no deja de ser algo no básico y complementario respecto de lo que puede ser crucial en ese momento, no otra

cosa que el respaldo económico que necesitan quienes, sin capital suficiente pero con una buena iniciativa empresarial, aspiran a llevarla a cabo sin riesgos temerarios.

3.3. Asturias

En Asturias, la Ley autonómica 4/2010, de 29 de junio (Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 160, de 12 de julio), regula las cooperativas en dicho ámbito territorial. No ha sido objeto de modificaciones y sí complementada con el Decreto 70/2014, de 16 de julio, de la Consejería de Economía y Empleo, que aprobó el Reglamento del Registro de Sociedades Cooperativas del Principado de Asturias (sobre el que se ha dictado la Resolución de 27 de octubre de 2014, por la que se aprobó el modelo y distribución del folio registral de cada uno de los libros en los que se estructura el Registro señalado).

En materia de fomento cooperativo en Asturias, existen unas bases reguladoras que cada año rigen la concesión de ayudas a las cooperativas y sociedades laborales por la incorporación de socios trabajadores o socios de trabajo, aprobadas mediante Resolución de 1 de agosto de 2013 de la, en ese momento, Consejería de Economía y Empleo. Así, en la actualidad ha sido dictada por la, ahora, Consejería de Empleo, Industria y Turismo, la Resolución de 2 de abril de 2018, que permita la presentación de solicitudes hasta el 31 de agosto del presente año. Dicha Resolución (la de 2013) tiene por objeto “la concesión de ayudas a las cooperativas y sociedades laborales por la incorporación de socios trabajadores o socios de trabajo”, lo que ilustra por sí solo de que ocurre lo mismo que en Aragón (comentado en el anterior subepígrafe).

3.4. Canarias

En la Comunidad Autónoma de Canarias no existe una ley autonómica propia sobre cooperativas, rigiendo por tanto la ley estatal antes señalada (Ley 27/1999). En la actualidad se está tramitando en el Parlamento de Canarias un proyecto de ley de sociedades cooperativas de Canarias que, si no surgen imprevistos políticos, debería ser aprobado a lo largo del presente año 2018.

En el capítulo de subvenciones, téngase en cuenta que el Servicio Canario de Empleo ha dictado la reciente Resolución de 19 de junio de 2018, por la que se

aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones dirigidas a fomentar la incorporación de socios trabajadores o de trabajo a cooperativas y sociedades laborales de Canarias para el ejercicio 2018, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, estando abierto el plazo para la presentación de solicitudes hasta el 11 de septiembre de 2018. Estas subvenciones se enmarcan en la normativa estatal (Orden TAS/3501/2005, antes comentada) y, al igual que en Aragón y Asturias, son a todas luces insuficientes, visto el contenido del mandato constitucional recogido en el artículo 129.2 CE y que ha sido comentado anteriormente.

3.5. Cantabria

En cuanto a la Comunidad Autónoma de Cantabria, su Parlamento autonómico ha aprobado la Ley 6/2013, de 6 de noviembre (Boletín Oficial de Cantabria núm. 221, de 18 de noviembre), de Cooperativas de Cantabria, modificada de forma puntual por la posterior Ley autonómica 7/2014, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Como en otras Comunidades Autónomas, en Cantabria existe una regulación general de bases para las subvenciones que cada año se convocan. En este caso, dicha normativa general fue aprobada por la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo mediante Orden HAC/13/2016, de 22 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones destinadas al fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales y a financiar gastos de organización interna y funcionamiento de las asociaciones de cooperativas, de sociedades laborales y de asociaciones de trabajadores autónomos. En el caso de Cantabria, cada año es modificada esta Orden, aun dentro de su generalidad, antes de la correspondiente convocatoria de subvenciones, habiendo sido así modificada por la Orden HAC/12/2017, de 29 de marzo y por la Orden HAC/2/2018, de 24 de enero. La última convocatoria de subvenciones fue la aprobada para 2018 mediante Orden HAC/13/2018, de 21 de febrero (publicada en el Boletín Oficial de Cantabria número 45, de 5 de marzo, que es la fecha del Boletín y no de la mencionada Orden, como por error ha aparecido en algunas bases digitales de datos legislativos y jurisprudenciales).

Según el artículo 5 de la referida Orden HAC/13/2016, las acciones subvencionables son las previstas en el Capítulo II de la Orden, que contempla, en efecto, cinco programas al respecto: programa I, sobre “creación y mantenimiento del empleo en cooperativas y sociedades laborales” (art. 17), en lo que entra la cons-

titución de nuevas cooperativas y sociedades laborales, así como la incorporación de socios en diversos supuestos; programa II, para “inversiones en inmovilizado material o inmaterial que contribuyan a la creación, consolidación, modernización o mejora de la competitividad de cooperativas y sociedades laborales”; programa III, sobre “asistencia técnica”; programa IV, que cubra “actividades de formación, difusión y fomento de la economía social y del empleo autónomo”; y, en fin, un programa V, destinado al “apoyo a entidades representativas de la economía social y el autoempleo”.

Debe destacarse la previsión de subvenciones para la “creación de cooperativas”, algo que hace unos años sólo existía en Cataluña (la subvención para este tipo de acciones) y que supone un apoyo real al cooperativismo que parte de cero. Otra cosa es que el importe sea insuficiente y que no proporcione verdadera seguridad económica y/o financiera ante la posible mala marcha inicial de la cooperativa. Aparte de esto, lo realmente criticable es que no se subvenciona sino la creación de cooperativas en las que al menos algunos de los fundadores sean personas desempleadas y en situación de búsqueda activa de empleo.

3.6. Castilla-La Mancha

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha tiene su Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas (Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 221, de 16 de noviembre; B.O.E. núm. 37, de 12 de febrero de 2011), que ha sido modificada por la Ley autonómica 4/2017, de 30 de noviembre, de Microempresas Cooperativas y Cooperativas Rurales de Castilla-La Mancha y por la que se modifica la Ley 11/2010. Como normativa complementaria, debe aludirse al Decreto de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo 214/2015, de 3 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de Castilla-La Mancha.

En esta Comunidad Autónoma, la citada Consejería ha aprobado el Decreto 22/2017, de 21 de marzo, que regula la concesión directa de subvenciones en el marco del Programa de Promoción de Cooperativas y Sociedades Laborales en Castilla-La Mancha, terminología algo equívoca que se refiere, en realidad, a las bases para dichas subvenciones y que han sido concretadas (en cuanto al crédito disponible para 2018) por la Dirección General de Trabajo, Formación y Seguridad Laboral (de la mencionada Consejería) mediante Resolución de 15 de junio de 2018.

El aludido Decreto 22/2017 presenta hasta cuatro líneas de subvención (art. 1.3): para la promoción, en lo que entra la constitución de la cooperativa o sociedad laboral, la incorporación de socios trabajadores o de trabajo y la realización de actividades de promoción y difusión de la economía social (línea 1); la inversión, en la modalidad de préstamo retornable sin interés, en proyectos empresariales que redunden en la creación y consolidación de cooperativas y sociedades laborales (línea 2); la mejora de la competitividad, en la modalidad de préstamo retornable sin interés, en el ámbito de proyectos de innovación, promoción de calidad y del diseño, planes estratégicos de empresa y servicios de asistencia técnica (línea 3) y la comercialización, también con préstamo retornable sin interés, que incluya estrategias comerciales en el ámbito del comercio interior y proyectos empresariales de inter cooperación (línea 4).

Aunque, como en el caso de Cantabria, siempre habrá que lamentar el irrisorio importe económico de las ayudas, es digno de elogio el avance que supone esta normativa castellano manchega, que subvenciona la creación de nuevas cooperativas sin exigir que al menos uno de los fundadores sea desempleado (art. 13.1, letra a, de la Orden). Además, esos “préstamos retornables sin interés” son ideales, otra cosa es su cuantía.

3.7. Castilla y León

En Castilla y León se ocupa de las cooperativas en dicha Comunidad Autónoma la Ley 4/2002, de 11 de abril (Boletín Oficial de Castilla y León núm. 79-supl., de 26 de abril; B.O.E. núm. 116, de 15 de mayo). Esta ley había sufrido diversos cambios operados por las siguientes disposiciones autonómicas: Ley 9/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas; Ley 6/2011, de 4 de noviembre, de modificación de la citada Ley 4/2002; Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de Medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Hace unos días ha sido reformada en profundidad, mediante la Ley 2/2018, de 18 de junio, de modificación de la Ley 4/2002. Como es habitual en las Comunidades Autónomas (no en todas), esta ley enlaza con un Decreto de la Consejería de Economía y Empleo 125/2004, de 30 de diciembre, que aprobó el Reglamento del Registro de Cooperativas de Castilla y León. Además, fue desarrollada por normas en la actualidad derogadas: el Decreto 104/2004, de 23 de septiembre, sobre organización y funcionamiento del Consejo Superior Regional para el Fomento del Cooperativismo de Castilla y León, así como la

Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería AYG/622/2008, de 27 de marzo, que creó la Mesa del Cooperativismo Agrario de Castilla y León.

En lo referente a subvenciones, es característico de esta Comunidad Autónoma de Castilla y León que se ha aprobado hace unos años una Orden que adapta a su ámbito territorial la Orden estatal que es referencia en la materia. En efecto, está en vigor la Orden de la Consejería de Economía y Empleo EYE/404/2009, de 19 de febrero, por la que se adecua la Orden TAS/3501/2005, de 7 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales a las peculiaridades organizativas y la normativa aplicable en la Comunidad de Castilla y León. Como última proyección de dicha Orden EYE/404/2009, aprobó la Consejería de Empleo la Orden de 22 de diciembre de 2017, convocando subvenciones para 2018 para la incorporación de socios trabajadores o de trabajo y la financiación de proyectos de inversión en cooperativas y sociedades laborales (concediendo un plazo que expiró el 30 de abril de 2018); así como, de la misma Consejería y con la misma fecha, la Orden convocadora de subvenciones dirigidas al fomento del espíritu emprendedor a través de las organizaciones representativas del Trabajo Autónomo y de la Economía Social para el año 2018 (con un plazo que precluyó el 16 de febrero de 2018).

Estas subvenciones en Castilla y León cubren tanto la incorporación de socios trabajadores o de trabajo como la financiación de proyectos de inversión, pudiendo estos ser presentados por cooperativas de nueva constitución y que justifiquen su necesidad para la puesta en funcionamiento de la cooperativa. Sin embargo, no existe ayudas directas para la constitución de una nueva cooperativa, al margen de la inversión que pueda ser necesaria, de forma que se compense la falta de solidez económica que suelen tener los nuevos cooperativistas.

3.8. Cataluña

La regulación del cooperativismo y su fomento tiene particular amplitud en la Comunidad Autónoma de Cataluña. La antigua Ley 18/2002, de 5 de julio, de Cooperativas catalanas fue derogada en su totalidad por la nueva Ley 12/2015, de 9 de julio (Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 6914, de 16 de julio; B.O.E. núm. 96, de 21 de abril de 2016), habiendo sufrido algunos retoques (la Ley 12/2015) por obra de la Ley catalana 5/2017, de 28 de marzo, de Medidas Fiscales, Administrativas, Financieras y del Sector Público (y de crea-

ción y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono), así como por la Ley 7/2017, de 2 de junio, reguladora de las Secciones de Crédito de las Cooperativas. En todo caso, la citada Ley 12/2015 va acompañada de la Orden del Departamento de Empresa y Ocupación EMO/316/2015, de 6 de octubre, que aprueba los modelos de estatutos sociales que establece el artículo 20 de tal Ley 12/2015, de cooperativas, para inscribirlas por el procedimiento exprés.

En lo relativo a subvenciones y fomento, el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familiares aprobó la Orden TSF/315/2016, de 22 de noviembre, sobre bases que deben regir la convocatoria de subvenciones para proyectos generadores de empleo y de creación de cooperativas y sociedades laborales, a través de la Red de ateneos cooperativos, de proyectos singulares y de proyectos de coordinación dentro del marco del Programa aracoop; derogada por la Orden TSF/234/2017, de 13 de octubre, que aprobó las bases que deben regir la convocatoria de subvenciones a proyectos singulares, la Red de Ateneos Cooperativos y proyectos Aracoop, para el fomento de la economía social y del cooperativismo; a su vez derogada por la Orden TSF/63/2018, de 11 de junio, que aprueba la tramitación electrónica obligatoria en cualquier procedimiento de concesión, justificación, revocación y presentación de recursos en las convocatorias de subvenciones, premios, becas y ayudas del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familiares para entidades.

La Orden TSF/315/2016 condujo a la Resolución TSF/2662/2016, de 22 de noviembre, que abrió la convocatoria de subvenciones para lo regulado en la citada Orden. Lo mismo sucedió con la Orden TSF/234/2017, que desembocó en la convocatoria de subvenciones abierta mediante Resolución TSF/2567/2017, de 25 de octubre.

Por otra parte, la Orden TSF/270/2016, de 10 de octubre, que aprobó las bases que deben regir la convocatoria de concesión de subvenciones para la capitalización de las cooperativas y de las sociedades laborales de la Línea Capitalcoop, supuso la apertura de convocatoria mediante Resolución TSF/1438/2017, de 9 de junio (la Orden TSF/270/2016 fue derogada por la citada Orden TSF/63/2018). Asimismo, la Orden TSF/188/2016, de 27 de junio, sobre bases reguladoras que han de regir la convocatoria de subvenciones para la incorporación de personas socias trabajadoras o personas socias de trabajo en cooperativas y sociedades laborales, culminó en la convocatoria mediante Resolución TSF/1531/

2017, de 21 de junio, así como en la Resolución TSF/1681/2018, de 12 de julio, para 2018 (que se apoya en la señalada Orden TSF/63/2018 y en la, por esta derogada, TSF/188/2016, lo que pone de manifiesto un preocupante desbarajuste normativo).

También en Cataluña es reciente la Orden TSF/102/2018, de 26 de junio, que aprueba las bases que han de regir la convocatoria de ayudas para la constitución de avales financieros, técnicos y económicos para contribuir a la mejora de la competitividad de las cooperativas y de las sociedades laborales con sede social en Cataluña y sus federaciones.

En el camino queda, por ahora, la Orden TSF/176/2016, de 20 de junio, que estableció las bases reguladoras de la línea de ayudas en forma de garantía para la financiación de las empresas de la economía social y que, antes de su derogación por la reiterada Orden TSF/63/2018, permitió la convocatoria simultánea mediante Resolución TSF/1637/2016, de 20 de junio.

Es característico de Cataluña que la Orden TSF/315/2016 subvencione la constitución de nuevas cooperativas, pero con diversas exigencias tales que deberá la nueva cooperativa justificar la concurrencia de, en su caso, alguno de los supuestos previstos en el Anexo 3 (que se ocupa de la línea 2: “proyectos singulares de generación de empleo y creación de cooperativas y sociedades laborales”): creación de productos y/o servicios innovadores, adaptación a las especificidades del territorio, adaptación a las especificidades de un sector productivo y “cualquier otro planteamiento de singularidad que proponga una entidad y que inequívocamente se demuestre que no tenga cabida en ninguna otra convocatoria” (apartado 1 del indicado Anexo 3, apartado que versa sobre la “descripción” de la línea 2).

3.9. Extremadura

En la Comunidad Autónoma de Extremadura rige la Ley 2/1998, de 26 de marzo, de Sociedades Cooperativas de Extremadura (Diario Oficial de Extremadura núm. 49, de 2 de mayo; B.O.E. núm. 128, de 29 de mayo). Fue modificada por la Ley 20/2001, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de Extremadura para 2002, así como por la Ley 8/2006, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Especiales de Extremadura y por el Decreto-Ley 1/2011, de 11 de noviembre, de modificación de dicha Ley 2/1998.

Junto a esta ley extremeña, deben situarse las siguientes disposiciones: el Decreto 130/1998, de 17 de noviembre, que aprobó el Reglamento de organi-

zación y funcionamiento del Consejo Superior del Cooperativismo de Extremadura; la Ley 5/2001, de 10 de mayo, de Cooperativas de Crédito de Extremadura; el Decreto 129/2002, de 24 de septiembre, sobre Secciones de Crédito de las Sociedades Cooperativas de Extremadura; el Decreto 172/2002, de 17 de diciembre, que aprobó el Reglamento del Registro de Sociedades Cooperativas de Extremadura (y modificó el anterior Decreto 129/2002).

El fomento extremeño del cooperativismo se articula en la actualidad por la Consejería de Educación y Empleo mediante su Decreto 89/2016, que regula el Plan de ayudas para el fomento del empleo en la economía social, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Consecuencia de dicho Decreto es, ahora mismo, la Orden de 30 de abril de 2018, que aprueba la convocatoria de subvenciones para el fomento del empleo en el ámbito de la economía social al amparo del Decreto 89/2016, con un plazo abierto hasta el 1 de marzo de 2019. Dicho Decreto se limita a dos programas: “creación de empleo estable” (programa I, en lo que no se prevé la creación de nuevas cooperativas sino la incorporación de socios y la conversión de contratos temporales de los trabajadores de las cooperativas) y “apoyo técnico a sociedades cooperativas, sociedades laborales y sus entidades asociativas” (programa II, centrado en apoyar la contratación de personal gestor cualificado, lo que puede ser de interés pero que, tampoco, impulsa de forma decidida el cooperativismo).

En Extremadura se ha venido prestando particular atención al sector cooperativo agroalimentario y, así, el Decreto de la Consejería de Economía e Infraestructuras 34/2018, de 26 de marzo, establece las bases reguladoras de subvenciones destinadas a apoyar los procesos de reestructuración del sector cooperativo agroalimentario, convocadas mediante Orden de 4 de junio de 2018.

3.10. Galicia

En tierras gallegas, la Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de Cooperativas de Galicia, continúa en vigor tras haber sido modificada por diversas normas posteriores: Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia, Ley 14/2011, de 10 de diciembre, de reforma de numerosos preceptos de la citada Ley 5/1998; Ley 6/2016, de 4 de mayo, de Economía Social de Galicia y Ley 5/2017, de 19 de octubre, de Fomento de la Implantación de Iniciativas Empresariales en Galicia. Existe un Consejo Gallego de Cooperativas, regulado por Decreto 25/2001, de 18 de enero, así como un Registro de Cooperativas de Galicia del que se ocupa el

Decreto 430/2001, de 18 de diciembre. Novedoso del ámbito gallego es el Decreto 248/2004, de 14 de octubre, que regula los procedimientos de conciliación y arbitraje cooperativa, así como el Decreto 225/2012, de 15 de noviembre, de creación de la Red Eusumo para el fomento del cooperativismo y la economía social y la regulación de su funcionamiento.

En materia de subvenciones, la Consejería de Economía, Empleo e Industria ha aprobado la Orden de 26 de enero de 2017, que establece las bases reguladoras de subvenciones a las entidades asociativas, a las oficinas locales y a otras entidades colaboradoras de la Red Eusumo para el fomento del cooperativismo y la economía social (y se convocan para el año 2017 en la misma Orden). Por otra parte, la Orden de 29 de diciembre de 2017 ha fijado bases (y convocado para 2018) sobre subvenciones para sufragar gastos de funcionamiento de entidades asociativas de cooperativas, sociedades laborales, centros especiales de empleo y empresas de inserción.

Como señala el artículo 1.2 de la citada Orden de 26 de enero de 2017, en Galicia existen cuatro programas de ayudas: fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales (I), fomento del acceso a la condición de persona socia (II), impulso de proyectos empresariales colectivos (III) e intercooperación e integración empresarial (IV). El programa III, según se regula en el artículo 36 de la Orden, “está dirigido a fomentar la economía social, concediendo subvenciones que faciliten la puesta en marcha de los proyectos empresariales, tanto de nueva creación de cooperativas o sociedades laborales como generados por las existentes”, sin que se exija la presencia de personas desempleadas entre los fundadores de la cooperativa. Esta Orden gallega confirma, desde luego, la tendencia en varias Comunidades Autónomas a subvencionar la creación de nuevas cooperativas por cualquier grupo de ciudadanos que deseen embarcarse en ello para procurarse a sí mismos un empleo, quedando siempre la crítica negativa relativa a la insuficiencia del importe de las ayudas.

3.11. Islas Baleares

El Parlamento de las Islas Baleares aprobó la Ley 1/2003, de 20 de marzo, de cooperativas (Boletín Oficial de las Islas Baleares número 42, de 29 de marzo; B.O.E. núm. 91, de 16 de abril de 2003). Ha permanecido casi inalterada, salvo las dos modificaciones leves que supusieron las leyes autonómicas 7/2005, de 21 de junio y 5/2011, de 31 de marzo. Existe un Registro de Cooperativas de Islas

Baleares, cuya organización y funcionamiento fueron regulados por la Consejería de Trabajo y Formación mediante Decreto 65/2006, de 14 de julio.

En las Islas Baleares, el fomento del cooperativismo no tiene una regulación separada y se integra en la Orden de 4 de mayo de 2005 (Diario Oficial de las Islas Baleares núm. 73, de 12 de mayo), por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones en materia de trabajo y formación (fue modificada por la Orden de 16 de julio de 2008), que proporciona cobertura a diversas acciones de promoción y, entre ellas, la convocatoria para conceder ayudas públicas destinadas a fomentar la economía social por medio de la promoción del empleo y la mejora de la competitividad de las cooperativas y las sociedades laborales (Resolución de 17 de abril de 2018, dictada por la Consejería de Trabajo, Comercio e Industria, concediendo plazo hasta el 5 de octubre de 2018).

El artículo 1.2 de la Orden de 4 de mayo de 2005 prevé como actividades que “podrán” ser objeto de ayuda, entre otras, el fomento de la ocupación y la mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales (apartado 16), o los “costes asociados a la puesta en marcha de cooperativas y sociedades laborales (apartado 19). La citada Resolución de 2018 prevé tres programas: incorporación de socios trabajadores (de desempleados inscritos y de trabajadores temporales de la cooperativa), financiación parcial de cuotas de Seguridad Social (de desempleados que perciban la prestación en su modalidad de pago único y se incorporen como socios trabajadores o de trabajo en cooperativas de trabajo asociado o en sociedades laborales) e inversión en nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones que contribuyan a la creación, consolidación o mejora de la competitividad de cooperativas y sociedades laborales. Vuelve aquí a observarse (con la novedad que supone la referencia a esas tecnologías de la información y la comunicación, en la actualidad de vital importancia) un apoyo a las nuevas cooperativas, constituidas desde cero, pero insuficiente y, sobre todo, limitado a lo tecnológico (según el Anexo 3 de la Resolución, se cubren gastos de montaje de página web e implantación de software de gestión).

3.12. La Rioja

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se cuenta con la correspondiente ley autonómica de cooperativas, en este caso la Ley 4/2001, de 2 de julio (Boletín Oficial de La Rioja núm. 82, de 10 de julio; B.O.E. núm. 172, de 19 de julio), que ha sido modificada por sendas leyes riojanas de medidas fiscales

y administrativas (leyes 13/2013, de 23 de diciembre y 7/2014, de 23 de diciembre). Es de referencia, también, la Resolución 88/2009, de 12 de marzo, dictada por la Consejería de Industria, Innovación y Empleo para aprobar el modelo orientativo de estatutos sociales de la sociedad cooperativa microempresa, así como el Decreto 18/2003, de 7 de mayo, de la Consejería de Hacienda y Economía, por el que se aprobó el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de cooperativas de La Rioja.

En el apartado de subvenciones, la Orden de 30 de marzo de 2007 fija las bases reguladoras para la concesión de ayudas al programa de fomento de la economía social en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

3.13. Madrid

La Asamblea de Madrid ha legislado también sobre las cooperativas en su ámbito territorial, aprobando la Ley 4/1999, de 30 de marzo (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 87, de 14 de abril; B.O.E. núm. 131, de 2 de junio), de Cooperativas de Madrid. Como es habitual en leyes no recientes, ha sido alterada en algunos de sus artículos por diversas leyes posteriores, en concreto las siguientes: la Ley 1/2001, de 29 de marzo, sobre duración máxima y régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos, la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público y nuevamente otra Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, en este caso la Ley 9/2015, de 28 de diciembre. Circundantes de esta Ley 4/1999 son las normas reguladoras del Consejo de Cooperativismo de la Comunidad de Madrid (cuyo Reglamento de organización y funcionamiento fue aprobado mediante Decreto 259/2000, de 7 de diciembre, de la Consejería de Economía y Empleo) y del Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (cuyo Reglamento de organización y funcionamiento fue aprobado por Decreto 177/2003, de 17 de julio, de la Consejería de Trabajo).

En el caso de la Comunidad de Madrid, el panorama de subvenciones es de reciente aprobación y convocatoria, habiendo establecido la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, mediante Orden de 5 de octubre de 2017, las disposiciones generales para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales

en el ámbito de la Comunidad de Madrid; y habiendo sido convocadas por Orden de 20 de marzo de 2018 con un plazo que expiró el 24 de abril del mismo año.

Esta Orden de 5 de octubre de 2017 prevé subvenciones para, entre otras cosas (art. 4), la incorporación de desempleados como socios trabajadores o de trabajo, las inversiones que contribuyan a la creación, consolidación o mejora de la competitividad de cooperativas y sociedades laborales, la asistencia técnica y la realización de actividades divulgativas. Pues bien, en cuanto a lo segundo, debe destacarse que el artículo 6.1 prevé una aportación del beneficiario a la financiación de las inversiones de, como mínimo, el 25%, lo que sí parece un apoyo real y decidido a los proyectos de creación de nuevas cooperativas, si bien la aludida Orden 20 de marzo de 2018 fija en el 50% el máximo del importe de la subvención.

3.14. Murcia

En la Región de Murcia está en vigor la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de dicha región (Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 282, de 7 de diciembre; B.O.E. núm. 111, de 9 de mayo de 2007). Tras unos leves cambios implementados por la Ley 7/2008, de 26 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas en materia de tributos cedidos, tributos propios y tasas regionales para el año 2009, fue modificada en profundidad mediante la Ley 4/2011, de 21 de octubre, siendo nuevamente afectada por la Ley 6/2012, de 29 de junio, de Medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia. La Orden de 6 de junio de 2007, de la Consejería de Trabajo y Política Social, reguló los requisitos a que deben ajustarse la adaptación de los Estatutos Sociales de las Sociedades Cooperativas a la señalada Ley 8/2006.

En lo referente al fomento cooperativo, la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo aprobó mediante orden de 2 de mayo de 2016 las bases reguladoras de subvenciones para programas de fomento de la Economía Social, (modificada por las posteriores órdenes de 28 de junio de 2017 y de 23 de marzo de 2018), integrando hasta siete programas de apoyo cuyas subvenciones han sido convocadas mediante las correspondientes siete órdenes de 13 de abril de 2018, de la Consejería de Empleo, Universidades y Empresa, publicadas todas en el Boletín Oficial de la Región de Murcia número 90, de 20 de abril.

Aunque la Orden de 2 de mayo de 2016 prevé hasta siete amplios y desarrollados programas de apoyo¹⁶, en el primero (sobre empleo en cooperativas y sociedades laborales) sólo se subvenciona la incorporación de nuevos socios trabajadores, si se cumplen los requisitos que de forma detallada contempla la norma.

3.15. Navarra

En la Comunidad Foral de Navarra convive la Ley 14/2006, de 11 de diciembre, de Cooperativas de Navarra (Boletín Oficial de Navarra núm. 149, de 13 de diciembre; B.O.E. núm. 4, de 4 de enero de 2007) con la Ley 2/2015, de 22 de enero, de Microcooperativas de Trabajo Asociado. Es una gran noticia que esta ley (la 14/2006) no haya sido modificada hasta ahora, lo que no puede sino ser aplaudido y es muestra de que la técnica legislativa de calidad siempre es recomendable.

La Resolución 2013/2015, de 14 de octubre, del Servicio Navarro de Empleo, regula la concesión de subvenciones al fomento del modelo de empresa de economía social mediante el apoyo a la entrada de nuevos socios-trabajadores o socios de trabajo y a la transformación de empresas en empresas de economía social. Ha sido modificada por la Resolución 2237/2015, de 3 de noviembre, así como por la 505/2018, de 26 de abril (ambas del citado Servicio, esta última autorizando el gasto para 2018 de cara a diversas subvenciones).

La Resolución 682/2013, de 29 de abril, se ocupa de regular la concesión de subvenciones al fomento del empleo en las cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales de Navarra mediante la incorporación de socios en las mismas. Por su parte, la Resolución 858/2015, de 4 de mayo, regula la concesión de subvenciones al fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales de Navarra mediante la realización de inversiones en ellas. En esta última, es de destacar que se subvenciona el 45% de la inversión si la cooperativa es de nueva creación, lo que representa una ayuda nada desdeñable, al margen ahora de que siga siendo insuficiente el apoyo a las nuevas cooperativas ya que, como en otras Comunidades Autónomas

16. Según el artículo 1.1: empleo en cooperativas y sociedades laborales (1º), aportaciones en economía social (2º), difusión y fomento de la economía social (3º), organizaciones empresariales de la economía social (4º), inversiones en economía social (5º), asistencia técnica en economía social (6º) y economía social en las universidades públicas (7º).

(no en todas, como está exponiéndose), se subvencionan las inversiones pero no se procuran mecanismos que amortigüen un posible fracaso del nuevo proyecto empresarial cooperativo.

3.16. País Vasco

Una de las más antiguas leyes autonómicas sobre cooperativas es la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas del País Vasco. Se mantiene en vigor, si bien ha sido modificada desde entonces por diversas leyes¹⁷. Además, existe la Ley 6/2008, de 25 de junio, de Sociedad Cooperativa Pequeña del País Vasco. La Ley 4/1993 cuenta con un Reglamento aprobado mediante Decreto 58/2005, de 29 de marzo, así como existe un Registro de Cooperativas de Euskadi cuyo Reglamento de organización y funcionamiento fue aprobado mediante Decreto 59/2005, de 29 de marzo. Una importante peculiaridad en el País Vasco es la regulación de un procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, en el ámbito de las cooperativas del País Vasco, cuyo Reglamento se aprobó mediante Decreto 18/2008, de 29 de enero.

Debe hacerse mención separada del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, “máximo órgano de promoción y difusión del cooperativismo” según se establece en el artículo 145 de la citada Ley vasca 4/1993, órgano este que se caracteriza por integrar a representantes de las Universidades vascas junto a los de las cooperativas y los del Gobierno vasco (art. 145.3) y que constituye un muy buen ejemplo de configuración de órganos públicos al servicio sincero de la finalidad para lo que son creados, teniendo además la particular importancia de que conecta con la necesidad de divulgar los valores cooperativos en el ámbito educativo (art. 145.2), como se comentará en páginas posteriores.

En cuanto al fomento del cooperativismo, deben ser citadas las siguientes resoluciones en los últimos dos años, con plazos en algunos casos ya cerrados pero que han sido referencia importante: la Orden de 8 de julio de 2016, por la que se convocan y regulan las ayudas para emprender en economía social y para la promoción territorial planificada de empresas de economía social; la Orden de 4 de julio de 2017, convocando y regulando ayudas para la incorporación de

17. La Ley 3/1995, de 23 de junio, ampliadora del plazo de adaptación y, con igual finalidad, la Ley 6/1997, de 6 de junio; la Ley 1/2000, de 29 de junio, reformadora en profundidad de la citada Ley 4/1993, así como la ley 8/2006, de 1 de diciembre, con cambios de menor entidad.

personas socias a empresas de economía social; la Orden de 26 de julio de 2017, de la Consejería de Educación, por la que se convocan ayudas destinadas a las cooperativas de enseñanza titulares de centros docentes de enseñanza no universitaria y la Orden de 4 de julio de 2018, de la Consejería de Trabajo y Justicia, por la que se convocan y regulan ayudas para la incorporación de personas socias a empresas de economía social, junto a otra Orden del mismo día para ayudas para emprender en economía social y para la promoción territorial planificada de empresas de economía social. Esta última Orden, en su artículo 15, determina que se subvenciona “la constitución de empresas de economía social, incluyendo los supuestos de transformación de entidades con actividad empresarial ya existentes en empresas de Economía Social”, lo que permite una visión panorámica de, en sentido amplio, la creación de nuevas empresas del tipo aludido y, entre ellos, las cooperativas de trabajo asociado. La Orden, no obstante, añade multitud de requisitos y condicionantes, para garantizar que la nueva cooperativa responda a un proyecto serio y que sus fundadores no sean unos imberbes imprudentes.

3.17. Valencia

Por último y en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, se ha aprobado un texto refundido de la Ley de Cooperativas de dicha Comunidad mediante Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo (modificado de forma puntual por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad de Valencia). Existe un Consejo Valenciano del Cooperativismo, regulado por Decreto 2017/2016, de 15 de diciembre.

La Orden 23/2016, de 27 de octubre, de la Consejería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, establece las bases reguladoras de las ayudas para el fomento de las empresas cooperativas y de las sociedades laborales, y del empleo en las mismas, en la Comunidad Valenciana. A su amparo, se ha dictado la Resolución de 27 de diciembre de 2017, sobre convocatoria anticipada para 2018 de las ayudas reguladas en los artículos 15 a 18 de la citada Orden 23/2016, dando un plazo que expiró el 13 de julio de 2018. Antes había sido dictada la Resolución de 5 de mayo de 2017, convocando determinadas ayudas para el fomento de las empresas cooperativas y de las sociedades laborales y del empleo en las mismas.

También en el ámbito valenciano ocurre lo que en algunas Comunidades Autónomas, a saber, que se prevén subvenciones a la inversión (art. 16 de la Orden 23/2016), que pueden ser solicitadas por nuevas cooperativas, pero no existiendo una “red” que, en caso de caída económica inicial, confiera protección a los nuevos cooperativistas. Desde luego, supone un gran avance el artículo 18 de esta Orden, sobre “subvenciones para la constitución de nuevas cooperativas o sociedades laborales”, supeditado a que al menos dos personas sean socios trabajadores (art. 18.1), si bien el importe de la ayuda es algo irrisorio (2.500 euros como máximo, según el artículo 19.4) teniendo en cuenta los gastos de referencia (otorgamiento de escritura pública, inscripción en el Registro Mercantil y otros posibles, según el art. 18.3). Sin embargo y continuando con el hilo conductor de estas páginas, la gran asignatura pendiente es la implantación de la mencionada “red” de protección, previa la comprobación de que el correspondiente proyecto empresarial de base cooperativa carece de temeridad económica, sin perjuicio del riesgo que toda nueva empresa comporta y frente al que los nuevos cooperativistas necesitan ayuda (salvo casos excepcionales de respaldo económico personal y/o familiar).

4. Organismos públicos de promoción cooperativa

Como ya ha sido expuesto, el artículo 129.2 CE exige a los poderes públicos que fomenten las cooperativas mediante una legislación adecuada. Esto significa que no sólo debe establecerse una regulación jurídica de las mismas, sino que debe tratarse de una regulación promotora del cooperativismo y que proporcione los impulsos “adecuados”. Aparte de la reglamentación de los aspectos sustantivos de las cooperativas y de otras medidas de apoyo, la legislación en materia de cooperativas ha venido disponiendo la creación de organismos públicos, como proyección del fomento cooperativo sobre la Administración Pública y la labor que la misma puede desempeñar en ese sentido.

La LES debió haber supuesto un refuerzo nada desdeñable del fomento del cooperativismo, al que debería imprimirse un decidido y renovado impulso como aplicación de dicha ley. Es loable que la LES, sin sustituir el régimen jurídico propio de cada una de las fórmulas de economía social, se haya propuesto que esta tenga una clara visibilidad como género, lo cual debería mejorar la conciencia ciudadana de que la economía social es una opción al alcance de la mano (puede comprobarse este acertado planteamiento en el apartado III de la Exposición de Motivos de la LES). Ahora bien, las acciones que se emprendan en este terreno

“publicitario” deberían ser diferenciadas, huyendo de enfoques genéricos en cuya propia abstracción quedarían diluidas esas acciones.

La Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, que en materia de fomento del cooperativismo se caracteriza por una insuficiencia insultante hacia el propio artículo 129.2 CE del que trae causa (el artículo 108 de la citada ley se refiere de forma ambigua al fomento del cooperativismo y la disposición adicional segunda prevé un Consejo para el Fomento de la Economía Social desvirtuado por la propia atribución de funciones relacionadas en la misma disposición, habiendo sido incumplido por el Gobierno, en todo caso, el artículo 108.2 en materias como la difusión del cooperativismo), ha quedado consolidada en el ordenamiento jurídico como lo que ha sido desde su aparición y, tras la LES, con mayor razón: un régimen jurídico para todo lo relacionado con las cooperativas, incluyendo el asociacionismo cooperativo y otros aspectos accesorios respecto de lo sustantivo.

Aparte de la conciencia que, a través del sistema educativo, se espera que tome la ciudadanía respecto de las posibilidades de las cooperativas y de los novedosos principios que las informan (se comentará esto en el siguiente epígrafe), corresponde al Gobierno la realización de cuantas acciones tengan utilidad para promocionar con efectos reales el cooperativismo. Así y en el marco de la LES, concentrada en las cooperativas como se ha planteado, debe el Gobierno impulsar “actuaciones de promoción, difusión y formación de la economía social” (art. 8.3 LES), lo cual es continuación de la política de subvenciones que se ha venido manteniendo desde hace años para las cooperativas y que han sido ya expuestas y valoradas. Dejando esto de lado, el Consejo para el Fomento de la Economía Social ha sido reconducido a la LES, habiendo estado previsto hasta ahora, con la misma denominación, en la legislación sobre cooperativas (disposición adicional segunda de la citada Ley 27/1999). Este Consejo no es un organismo gubernamental pero sí permite la canalización del consenso que pueda alcanzarse entre los poderes públicos y quienes de una u otra forma tienen cierta cuota de protagonismo en la economía social.

La relación de funciones encomendadas al Consejo para el Fomento de la Economía Social (cuya organización y funcionamiento se rigen por el Real Decreto 219/2001, de 2 de marzo), que hasta ahora aparecía en la disposición adicional segunda de la Ley 27/1999, ha sido mejorada, repercutiendo en un más auténtico fomento de la economía social que deberá efectuar el citado Consejo. Así, por ejemplo, mientras que el quinto cometido de los enumerados en dicha disposición adicional consistía en velar porque las empresas del sector de la economía social se adecuaran precisamente a los principios caracterizadores de la economía social,

el artículo 13.2.f LES (tras la nueva numeración de artículos que ha supuesto la Ley 31/2015, antes referida) encomienda al Consejo para el Fomento de la Economía Social la función de “velar por la promoción y el respecto a los principios orientadores de la presente ley”. Con todo, no deja de ser inapropiada la denominación de este organismo, con la que no ha querido romper la LES¹⁸.

Por lo que respecta a los organismos autonómicos, se aprecia otro tanto: tienen carácter consultivo y poco más, siendo habitual que no incorporen en su denominación términos que sean precisamente buen reflejo de su esencia. En Aragón, por ejemplo, existe un Consejo Aragonés del Cooperativismo (disposición adicional cuarta del Decreto Legislativo aragonés 2/2014, antes citado); o en Asturias otro tanto con el Consejo Asturiano de la Economía Social (artículo 201 de la Ley asturiana 4/2010 antes también comentada). Como ya ha sido comentado en páginas anteriores, debe mencionarse la particular configuración del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi (art. 145 de la Ley vasca 4/1993), en el que estén presentes representantes de las Universidades vascas junto a otros del Gobierno vasco y de las propias cooperativas, lo que permite vislumbrar la posibilidad de un apoyo real a las cooperativas y, sobre todo, en el ámbito educativo, materia que es tratada a continuación.

5. Legislación educativa y valores cooperativos

Una eterna asignatura pendiente, que requiere también un análisis jurídico, es la relativa a la difusión de los valores cooperativos en entornos educativos primarios. Esta ha sido una constante preocupación por los teóricos del cooperativismo, mostrada en diversos foros y publicaciones¹⁹. No cabe duda que los

18. PAZ CANALEJO, N.: *Comentario sistemático...* ob. cit., págs. 252 y 253, criticando que la LES haya mantenido la denominación de “Consejo para el Fomento de la Economía Social” creada en la Ley 27/1999, de Cooperativas, recuerda, entre otras cosas, que el fomento no corresponde a este “Consejo” sino a los poderes públicos.

19. Fue pionero el trabajo de SALINAS RAMOS, F.: “Enseñanza del cooperativismo en el sistema educativo español”, en AA.VV., *Jornadas de estudio sobre Universidad, cooperativismo y economía social*, Edit. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Colección Encuentros), Madrid, 1986, págs. 367 y ss., aseverando de forma certera en el inicio: “Educación-sociedad es un binomio sincrónico. No se puede reformar una o la otra por separado. En una sociedad autoritaria y capitalista la educación será servidora de una ideología que perpetúe a la clase dominante. El profesor que quiera participar en una auténtica reforma debe estar dotado de una amplia conciencia social”.

poderes públicos nombrados en el artículo 129.2 CE son todos y no sólo los que gestionan asuntos laborales, económicos y sociales. Por tanto, la legislación en materia educativa debería ser modificada para la incorporación de contenidos novedosos respecto de la economía social y el cooperativismo. Por ahora y citando la ley estatal como ejemplo máximo pero que se constata también en las leyes educativas autonómicas, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, no menciona por ninguna parte la divulgación de los valores cooperativos en etapas educativas no universitarias, ni de las cooperativas como fórmula para el trabajo asociado.

La única relación que, ahora mismo, se aprecia entre el cooperativismo y la enseñanza, por lo que respecta a las acciones de fomento, es la antes citada y protagonizada por la Orden de 26 de julio de 2017, de la Consejería de Educación del Gobierno vasco, por la que se convocan ayudas destinadas a las cooperativas de enseñanza titulares de centros docentes de enseñanza no universitaria. Desde luego, en el ámbito territorial vasco se le ha dado desde siempre máxima importancia a la divulgación de los valores cooperativos en los distintos niveles educativos y, como ya ha sido destacado, buena muestra de ello es el artículo 145 de la Ley vasca 4/1993, dedicado al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, un órgano de promoción y difusión en el que están presentes, de hecho, representantes de las Universidades vascas (junto a personas provenientes del Gobierno vasco y de las propias cooperativas) y que tiene encomendadas, entre otras, funciones como la de “difundir los principios del movimiento cooperativo, facilitar y colaborar en la investigación, planificación y ejecución de los programas de desarrollo y fomento del cooperativismo, y promover la educación y formación cooperativa” (art. 145.2.a).

Tras la aprobación de la LES, debe buscarse en ésta el apoyo normativo de cuantas acciones promocionales quieran desarrollarse. En el artículo 8.2.c LES, concretado en las cooperativas, se establece que los poderes públicos deben “promover los principios y valores de la economía social”. Se trata de una proclamación algo grandilocuente pero que se concreta acto seguido en la necesidad de “introducir referencias a la economía social en los planes de estudio de las diferentes etapas educativas” (art. 8.2.h LES), lo cual se erige como uno de los pilares sobre los que debe cimentarse la eficacia del fomento cooperativo tal y como viene defendiéndose desde hace años y que, aunque sea de forma tardía, ha acabado plasmado en una ley. Aunque en ésta no se explicita, todo apunta a que

son los principios cooperativos definidos por la Alianza Cooperativa Internacional los que deben inculcarse o, al menos, exponerse en los planes educativos²⁰.

Por más que la inclusión de estas previsiones normativas en las leyes educativas sería ideal para su materialización, no puede sino generar perplejidad que lo establecido en el citado artículo 8.2.h LES no se esté cumpliendo (al margen de las labores de difusión que en algunas regiones se están produciendo como, de forma especial, en el País Vasco, según acaba de comentarse), como si la materia educativa sólo pudiera ser regulada en las leyes que, de forma monográfica, se ocupan de ella.

6. Los desempleados y la difusión gubernamental del cooperativismo

También en cuanto a la divulgación de las cooperativas y los valores que encarnan, está pendiente una auténtica política activa de empleo por parte de la Administración que gestiona los servicios públicos de empleo y que vaya destinada a los desempleados. Con independencia de las subvenciones para la incorporación de desempleados a las cooperativas, sería ideal el desarrollo de acciones informativas, formativas y asesoramiento llevadas a cabo por la Administración para que los desempleados tomen conciencia de que, en muchas ocasiones, pueden asociarse para darse trabajo en lugar de esperar a que un empleador necesite contratar a alguien.

El artículo 8.2.g LES traza, desde luego, la conexión entre economía social y servicios públicos de empleo, cuando establece que (inicio del artículo 8.2) “los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, tendrán como objetivos de sus políticas de promoción de la economía social, entre otros, los siguientes: g) Involucrar a las entidades de la economía social en las políticas activas de empleo, especialmente en favor de los sectores más afectados por el desempleo, mujeres, jóvenes y parados de larga duración”.

La Estrategia Española de Economía Social 2017-2020, sin embargo, hace una llamada a la colaboración entre el Observatorio de las Ocupaciones y el

20. Para una síntesis al respecto, MORGADO PANADERO, P.: en AA.VV., *Economía Social y Cooperativismo*, Edit. Lex Nova, Valladolid, 2006, págs. 43 a 45, exponiendo “los principios cooperativos y su formulación por la Alianza Cooperativa Internacional”.

Servicio Público de Empleo Estatal, pero más centrada en la elaboración de estudios y menos en las acciones claras de fomento del cooperativismo que los servicios públicos de empleo podrían llevar a cabo. En el ámbito del primero de los ejes definidos en la citada Estrategia, se indica:

“A través del Observatorio de las Ocupaciones, se abrirán líneas de colaboración con el SEPE dirigidas a la realización de estudios prospectivos de los sectores en los que la Economía Social tiene un peso destacado, con el fin de analizar las tendencias del mercado y las transformaciones que se producen en el mismo, anticipándose a los retos y requerimientos que el mercado de trabajo plantea y facilitar, así, la toma de decisiones por parte de las empresas de la economía social.

Asimismo, el trabajo conjunto de análisis e intercambio de datos con el Observatorio de las Ocupaciones podría ayudar a afinar más en la búsqueda de nuevos yacimientos de empleo. En el caso de los sectores de base tecnológica, y según el estudio «Fomento de la presencia de la Economía Social en el emprendimiento de base tecnológica» de CEPES, son un nicho clave para modelos empresariales de emprendimiento colectivo. Por ello, es fundamental seguir profundizando en estudios sectoriales que incorporen metodologías de análisis que sean de utilidad para empresas de la economía social”.

En este terreno, son cabales las esperanzas de que se pongan en marcha acciones concretas de difusión de los valores cooperativos y de la cooperativa como empresa alternativa, visto lo establecido por la Ley de Empleo (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre) en varias partes de su articulado. Así, por ejemplo, su artículo 11.2 dispone que “en la elaboración de los Planes Anuales de Política de Empleo, se consultará a los Consejos del Trabajo Autónomo y de Fomento de la Economía Social, en relación con las actuaciones de promoción del trabajo autónomo y de la economía social”; así como se incluye la economía social en las políticas activas de empleo: “Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social” (art. 36.1). Queda por ver cómo estas alusiones generales del legislador se traducen en el funcionamiento de la Administración que gestiona los servicios públicos de empleo.

7. Conclusiones

Cuarenta años después, puede afirmarse que el mandato constitucional del fomento cooperativo insertado en el artículo 129.2 CE no se ha cumplido, hasta ahora, de forma satisfactoria. El desarrollo legislativo del citado precepto constitucional no consiste en la mera regulación de las cooperativas, sino que la “legislación adecuada” mencionada en la norma será aquella que coloque a las cooperativas en un puesto estadístico mucho más alto del que muestran las cifras de la economía española. Un serio, quizás insalvable, obstáculo para esto es la existencia del conocido binomio poder político-poder económico, que se ocupa de garantizar que las empresas capitalistas tradicionales no se vean desbancadas de sus posiciones predominantes y que impide una lectura del artículo 129.2 CE que sea leal a la propia Constitución, en sentido político y jurídico, una lectura en la que la neutralidad debería quedar excluida²¹. En todo caso, en los últimos años se aprecia una leve mejora en las acciones subvencionadas por la normativa estatal y autonómica, acciones en las que, junto a otras, figura cada vez con mayor frecuencia la constitución de nuevas cooperativas con independencia de que sus fundadores sean o no desempleados en situación administrativa de búsqueda activa de empleo. Sin embargo, sigue estando pendiente la confección de un plan global de fomento que suponga la existencia de una “red” que amortigüe la caída que pudiera sufrir una cooperativa de nueva creación si, a pesar de lo que pudiera haberse pronosticado en el correspondiente estudio de viabilidad, fracasa en su proyecto en el que, como en cualquier otra empresa, existe un riesgo que, para los cooperativistas debutantes, no es asumible sin un apoyo público que compense la inicial carencia de capital suficiente. La Estrategia Española de Economía Social 2017-2020 prevé cosas interesantes respecto de todo lo aquí tratado, pero habrá que ver en qué se materializan. En otro orden de cosas, los planes de estudio en etapas educativas infantiles no están cumpliendo lo previsto en la Ley de Economía Social sobre difusión de sus valores, como tampoco están siendo estos divulgados por los servicios públicos de empleo, lo que pudiera revertirse si se cumple lo que la propia Ley de Empleo contempla. Como curiosidad, repárese en que se ha

21. La expresión es de GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *Autoempleo: trabajo asociado y trabajo autónomo*, Edit. Tecnos, Madrid, 2008, cuando, en relación con el artículo 129.2 CE y el mandato que incorpora, afirma: “Se trata de un mandato imperativo y vinculante, dirigido a todos los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial), y en todos sus niveles, de promover y fomentar las sociedades cooperativas, quedando excluida la neutralidad”.

venido incentivando en los últimos años tanto la economía social y, en particular, las cooperativas (aun con las deficiencias apuntadas), junto a otras fórmulas de trabajo como el autónomo y el “emprendimiento” no cooperativo que también o, incluso, con más energías han sido recomendados por Gobiernos de aires neoliberales, cuando resulta que el único fomento explicitado en la Constitución es el cooperativo.

Bibliografía

- AA.VV. (Morgado Panadero, P., dir.): *Economía Social y Cooperativismo*, Edit. Lex Nova, Valladolid, 2006.
- AA.VV. (Morgado Panadero, P., coord.): *La Ética en el Sistema de Producción: Economía Social y Responsabilidad Social Empresarial*, Edit. Civitas Thomson Reuters, Pamplona, 2012.
- AA.VV. (Punset Blanco, R. y Álvarez Álvarez, L., coord.): *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018). Estudios sobre el desarrollo de la Constitución española*, Edit. Civitas Thomson Reuters, 2018.
- BIAGI, M., *Cooperative e rapporti di lavoro*, Franco Angeli Editore, Milán, 1983.
- CUEVAS GALLEGOS, José: *Cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, Editorial Comares, Granada, 2001.
- DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M.: “2012, Año Internacional de las Cooperativas, en un contexto de crisis económica”, en AA.VV., *Las reformas del Derecho del Trabajo en el conflicto de la crisis económica: la reforma laboral de 2012*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *Autoempleo: trabajo asociado y trabajo autónomo*, Edit. Tecnos, Madrid, 2008.
- LOUIS, R.: *Cooperativas de mano de obra ¿En regresión o expansión?*, Edit. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Colección Informes OIT), Madrid, 1986.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. & ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: *Derecho del Trabajo*, 25ª edición, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2017
- PAZ CANALEJO, P.: *Comentario sistemático a la Ley 5/2011, de Economía Social*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- SALINAS RAMOS, F.: “Enseñanza del cooperativismo en el sistema educativo español”, en AA.VV., *Jornadas de estudio sobre Universidad, cooperativismo y economía social*, Edit. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Colección Encuentros), Madrid, 1986.
- VALDÉS DAL-REÉ, F.: *Las cooperativas de producción*, Edit. Montecorvo, S.A., Madrid, 1975.