



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

|                                 |                            |
|---------------------------------|----------------------------|
| JUNTA DE ANDALUCÍA              |                            |
| Consejo Consultivo de Andalucía |                            |
| S<br>A<br>L<br>I<br>D<br>A      | 201731600001336 14/09/2017 |
| Registro General HORA           |                            |
| Servicios Centrales 09:36:00    |                            |
| Granada                         |                            |

**ASUNTO:** Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

|                                           |                                    |      |         |
|-------------------------------------------|------------------------------------|------|---------|
| R<br>E<br>C<br>E<br>P<br>C<br>I<br>O<br>N | JUNTA DE ANDALUCÍA                 |      |         |
|                                           | CONSEJO DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO |      |         |
|                                           | 8009                               |      |         |
|                                           | 15 SET. 2017                       |      |         |
| Registro General                          |                                    | 3.27 | Hora    |
| Servicios Centrales                       |                                    |      |         |
| 3.53                                      |                                    |      | Sevilla |

Se remite, con devolución de copia del expediente de su razón, dictamen aprobado por unanimidad por el Pleno de este Consejo Consultivo.

El presente dictamen fue solicitado por oficio de fecha 19 de julio de 2017 (recibido en el Consejo el 19 de julio de 2017) al amparo de lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.



Granada, 12 de septiembre de 2017  
EL PRESIDENTE

Fdo.: Juan B. Cano Bueso

EXCMO. SR. CONSEJERO DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO.- SEVILLA



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 482/2017

OBJETO: Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

SOLICITANTE: Consejería de Economía y Conocimiento.

  
**Presidente:**

Cano Bueso, Juan B.

  
**Consejeras y Consejeros:**

Álvarez Civantos, Begoña  
Escuredo Rodríguez, Rafael  
Fernández Ortega, Juan Manuel  
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.  
Gutiérrez Rodríguez Francisco J.  
Jiménez López, Jesús  
Martínez Pérez, María Dolores  
Oya Amate, Vicente Alfonso  
Román Vaca, Eduardo.  
Sánchez Galiana, José Antonio  
Tárrago Ruíz, Ana

**Secretaria:**

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 12 de septiembre de 2017, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

### ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 19 de julio de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno, y de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo primero, de la misma Ley el plazo es de treinta días.

En este punto debe tenerse en cuenta que el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo determina que el período anual de vacaciones es el mes de agosto, durante el cual se interrumpe el plazo de emisión de dictámenes, continuándose en el mes de septiembre (art. 71.3 del citado Reglamento, en relación con la disposición adicional segunda).

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

**1.-** A propuesta del Director General de Economía Social y Autónomos, el Excmo. Sr. Consejero de Economía y Conocimiento acuerda, con fecha 16 de junio de 2016, autorizar el inicio del procedimiento de elaboración de la norma y la creación de la comisión que se contempla en la Instrucción 2/2016 de 11 de febrero de la Viceconsejería. A dicho acuerdo se adjuntan los documentos elaborados por la Dirección General proponente el día 16 de junio, consistentes en:

- Memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la tramitación del Anteproyecto de Ley.

- Memoria económica y funcional, en la que se expresa que el proyecto de norma no tiene impacto económico alguno.

- Informe de evaluación de impacto por razón de género.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Informe sobre la evaluación del enfoque de derechos de la infancia.

- Informe de valoración de cargas administrativas.

- Criterios para determinar la incidencia del proyecto de norma en relación al informe preceptivo contemplado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007.

**2.-** De acuerdo con la anterior autorización, el 22 de junio de 2016, el Director General de Economía Social y Autónomos acuerda iniciar la tramitación del procedimiento.

**3.-** En igual fecha, 22 de junio de 2016, se constituye la Comisión creada por el acuerdo del Excmo. Sr. Consejero de 16 de junio.

**4.-** Figura a continuación el primer borrador del Anteproyecto de Ley, datado a 23 de junio de 2016.

**5.-** El Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el 27 de septiembre de 2016, acordó que se continuara con la tramitación preceptiva del Anteproyecto de Ley hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley y que se solicitaran los informes que constan en dicho acuerdo.

**6.-** Con fecha 22 de diciembre de 2016 se publica en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía la Resolución de 2 de diciembre de la Secretaría General Técnica por la que se somete el Anteproyecto de Ley a información pública por un período de 15 días.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

7.- Con fechas 15 y 21 de noviembre de 2016 la Secretaría General Técnica remite, en trámite de audiencia, el borrador del Anteproyecto de Ley a los siguientes órganos y entidades: Consejerías de la Junta de Andalucía; Asociación de Mujeres Empresarias Cooperativistas de Andalucía; Andalucía Emprende-Fundación Pública Andaluza; Productores de Frutas y Hortalizas de Andalucía; Asociación Provincial de Cooperativas Agrarias de Sevilla; Comisiones Obreras de Andalucía; Confederación de Empresarios de Andalucía; Confederación de Entidades para la Economía Social; Federación Andaluza de Cooperativas de Transportes; Cooperativas Agroalimentarias de Andalucía; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Federación andaluza de Cooperativas de Consumo; Federación Empresarial de Mujeres para la Economía social de Andalucía; Unión General de Trabajadores de Andalucía; Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo.

En este trámite han formulado observaciones los siguientes órganos y entidades: Cooperativas Agroalimentarias de Andalucía (13 de diciembre de 2016); Asociación Provincial de Cooperativas Agrarias de Sevilla (14 de diciembre de 2016); Consejería de Hacienda y Administración Pública (15 de diciembre de 2016); FAECTA (16 de diciembre de 2016); Consejería de la Presidencia y Administración Local (22 de diciembre de 2016); Consejería de Turismo y Deporte (25 de enero de 2017) y don F.S.C. (3 de febrero de 2017).

Asimismo, notifican que no formulan observaciones los siguientes órganos: Consejería de Salud (30 de noviembre de 2016); Consejería de Cultura (7 de diciembre de 2016); Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (13 de diciembre de 2016); Consejería de Justicia e Interior (14 de diciembre de



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2016); Consejería de Fomento y Vivienda (16 de diciembre de 2017) y Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (20 de diciembre de 2016).

**8.-** A continuación figuran en el expediente los siguientes informes:

- Del Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (29 de noviembre de 2016).

- Del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (1 de diciembre de 2016).

- De la Dirección General de Presupuestos (5 de diciembre de 2016).

- Del Consejo Andaluz de Gobierno Locales (19 de diciembre de 2016).

- De la Dirección General de Planificación y Evaluación (20 de diciembre de 2016).

- De la Unidad de Igualdad de Género (6 de febrero de 2017).

**9.-** El Servicio de Legislación e Informes de la Secretaría General Técnica, de conformidad con lo dispuesto en la Instrucción 2/2016, de la Viceconsejería de Economía y Conocimiento, emite informe sobre el Anteproyecto de Ley, en el que se formulan diversas observaciones (28 de marzo de 2017).

**10.-** El 5 de mayo de 2017 el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía emitió informe favorable, en el que se formulan diversas consideraciones sobre el texto.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**11.-** Mediante diligencia de la Consejera Técnica de la Consejería de Economía y Conocimiento, de fecha 6 de junio de 2017, se pone de manifiesto que el texto del Anteproyecto de Ley, así como las memorias e informes obrantes en el expediente han sido subidos al Portal de Transparencia.

**12.-** El Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía estudia el Anteproyecto de Ley en su sesión de 3 de julio de 2017, emitiendo su dictamen número 7/2017.

**13.-** El Servicio del Secretariado del Consejo de Gobierno formula diversas observaciones al texto del Anteproyecto de Ley con fecha 11 de julio de 2017.

**14.-** Con fecha 12 de julio de 2017 la Dirección General de Economía Social y Autónomos valora las observaciones aportadas durante la tramitación del procedimiento, redactando, con igual fecha, nuevo borrador del Anteproyecto de Ley en el que se recogen las observaciones aceptadas.

**15.-** La disposición proyectada ha sido objeto de estudio por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en su sesión de 12 de julio de 2017, en la que se adopta el acuerdo de solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

**16.-** La Consejera Técnica responsable de la Unidad de Transparencia, mediante Diligencia de 17 de julio de 2017, acredita que el Anteproyecto de Ley, memorias e informes del expediente se encuentran publicadas en el Portal de Transparencia.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

17.- El Anteproyecto de Ley remitido a dictamen de este Consejo Consultivo, consta de exposición de motivos, un artículo, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### I

Se solicita dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, elaborado por la Consejería de Economía y Conocimiento.

Concretamente, el artículo único del Anteproyecto de Ley contiene veinte apartados por los que se modifican diferentes preceptos de la Ley 14/2011. Tal y como se expone en la exposición de motivos, además de la modificación que afecta al régimen constitutivo de las sociedades cooperativas (número de socios necesario para la constitución), el Anteproyecto de Ley introduce diversas modificaciones de carácter técnico y procede a la adecuación del régimen sancionador a la peculiar naturaleza y actividad de las secciones de crédito. Con tal finalidad se regulan diferentes infracciones y se modifica el régimen de sanciones previsto en los artículos 124.2 y 125.2 de la Ley 14/2011.

Considerando el alcance modificativo del Anteproyecto de Ley, resulta ocioso detenerse en el análisis de los principios informadores y títulos competenciales en la materia; aspectos





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que fueron abordados en el dictamen 484/2011 de este Consejo Consultivo sobre el Anteproyecto de Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas, cuya tramitación dio lugar a la aprobación de la Ley 14/2011.

En este plano, basta con recordar -como se hizo en el referido dictamen- que una normativa de estas características responde al mandato del artículo 129.2 de la Constitución, que obliga a los poderes públicos a fomentar, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. Asimismo, el artículo 163.2 del Estatuto de Autonomía establece que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma fomentarán las sociedades cooperativas y otras formas jurídicas de economía social, mediante la legislación adecuada. Por su parte, el artículo 172.2 del Estatuto de Autonomía dispone que serán objeto de atención preferente, en las políticas públicas, las cooperativas y demás entidades de economía social.

Por lo que atañe a los títulos competenciales en juego, no pueden ser otros que los examinados en el dictamen 484/2011, cuyas consideraciones se dan por reproducidas, subrayando nuevamente que el artículo 58.1.4.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma en materia de fomento, ordenación y organización de cooperativas, y más específicamente la regulación y el fomento del cooperativismo. Del mismo modo que se expuso entonces, cabe remitirse, *mutatis mutandis*, a los dictámenes 150/1997, 113/2001 y 354/2003 de este Consejo Consultivo, cuyas consideraciones conservan validez aunque fueron realizadas a la luz del anterior Estatuto de Autonomía.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A este respecto, dando por reproducidas, asimismo, las referencias que el dictamen 484/2011 efectúa a la jurisprudencia constitucional en la materia- reiteramos la existencia de títulos competenciales exclusivos del Estado con proyección sobre las cooperativas, como son los que el artículo 149.1. 6ª, 7ª y 8ª de la Constitución le atribuye sobre la legislación mercantil, procesal, laboral y civil, que justifican la regulación de la Ley estatal 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

En suma, puede afirmarse que la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencia para aprobar la disposición legal proyectada.

## II

Expuesto lo anterior, procede examinar la tramitación seguida para la elaboración del Anteproyecto de Ley. A este respecto, a la vista de la documentación remitida por la Consejería de Economía y Conocimiento, cabe adelantar que el procedimiento analizado se atiene a las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como a las que se prevén en las restantes disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación.

Por razones temporales, dada la fecha de inicio del procedimiento de elaboración de la norma, no resulta aplicable al



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mismo la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo título VI ("De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones") regula los "principios de buena regulación" en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Sin embargo, de conformidad con la disposición derogatoria única.2.c) de la Ley 39/2015, sí deben tenerse en consideración lo previsto en los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (capítulo I del título I, intitulado "Mejora de la calidad de la regulación"), vigente hasta el 2 de octubre de 2016.

En efecto, hay que destacar que el Excmo. Sr. Consejero de Economía y Conocimiento acordó, con fecha 16 de junio de 2016, autorizar el inicio del procedimiento de elaboración de la norma, a propuesta del Director General de Economía Social y Autónomos; acuerdo al que se adjuntan los siguientes documentos, datados en la misma fecha: memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la tramitación del Anteproyecto de Ley; memoria económica y funcional; informe de evaluación de impacto por razón de género; informe sobre la evaluación del enfoque de derechos de la infancia; informe de valoración de cargas administrativas y documento en el que se determinan los criterios sobre posible incidencia de la norma proyectada sobre actividades económicas, competencia y unidad de mercado, en relación con el informe contemplado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia. En éste documento se considera que las modificaciones que se tramitan no tienen incidencia en la competencia efectiva o en la unidad de mercado. Sobre este particular, hay



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que hacer notar la existencia de una cierta contradicción entre lo que se expresa en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley y lo que se indica en el documento de evaluación de los "criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación con el informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la ley 6/2007, de 26 de junio, de promoción y defensa de la competencia de Andalucía". Concretamente, al dar respuesta a la última pregunta del formulario (página 23 del expediente) se marca la casilla "no" para señalar que la norma no incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado o en las actividades económicas, principalmente, cuando afecten a los operadores económicos o al empleo. Sin embargo, en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley se destaca que se pretende flexibilizar el régimen de constitución de las cooperativas, significando que la nueva regulación tendrá consecuencias beneficiosas para la generación de empleo, como ya se ha comprobado en otras Comunidades Autónomas que han adoptado medidas similares. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de que los cuestionarios o informes se elaboren con rigor y precisión, pues de otro modo se convertirían en prácticas rutinarias y quedarían privados de su verdadero sentido.

Consta en el expediente que el Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el 27 de septiembre de 2016, acordó que se continuara con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley, concretando las consultas, dictámenes e informes a solicitar, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la Ley 6/2006.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Junto con el informe sobre evaluación del impacto por razón de género de la disposición en trámite, se ha incorporado al expediente el informe de observaciones de la Unidad de Igualdad de Género (6 de febrero de 2017), dándose cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 93/2004, de 9 de marzo, que regula su elaboración. Del mismo modo, en relación con el informe sobre el enfoque de los derechos de la infancia, se ha producido de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula. En concreto, el Centro Directivo encargado responsable de la tramitación, precisa que la disposición no es susceptible de repercutir sobre los derechos a los que se refiere dicho Decreto.

Hay que señalar que figuran en el expediente los informes preceptivos de los siguientes órganos: Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Conocimiento (28 de marzo de 2017), de acuerdo con lo previsto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006; Dirección General de Planificación y Evaluación (15 de diciembre de 2016), emitido de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto; Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (5 de mayo de 2017), de acuerdo con lo previsto en el artículo 78.2.a) del Reglamento aprobado por el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Dirección General de Presupuestos (5 de diciembre de 2016), de conformidad con lo previsto en el artículo 4 del Decreto 162/2006; Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (29 de noviembre de 2016), Consejo Andaluz de Gobiernos Loca-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

les (19 de diciembre de 2016), de conformidad con lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de Andalucía y en los artículos 2 y 3.1 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, aprobado por Decreto 263/2011, de 2 de agosto; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (28 de enero de 2016), en virtud de lo establecido en el apartado h) del artículo 30 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Asimismo, consta que el Anteproyecto de Ley ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía (dictamen 7/2017, de 3 de julio de 2017), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de diciembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

En cuanto al trámite de audiencia a los interesados, se acredita que se ha concedido de conformidad con lo establecido en el artículo 43.5 de la Ley 6/2006, remitiendo el texto proyectado, con tal finalidad, a un amplio número de asociaciones y federaciones de cooperativas, entre otras entidades, cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. También consta que, mediante resolución de 2 de diciembre de la Secretaría General Técnica de la Administración consultante (el 22 de diciembre de 2016) se acordó someter el Anteproyecto de Ley a información pública por un período de 15 días (BOJA núm. 244, de 22 de diciembre de 2016).



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consta en el expediente que el Servicio del Secretariado del Consejo de Gobierno formula diversas observaciones al texto del Anteproyecto de Ley con fecha 11 de julio de 2017.

Finalmente, la disposición proyectada ha sido objeto de estudio por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en su sesión de 12 de julio de 2017, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril.

Precisado lo anterior, hay que hacer notar que el expediente pone de manifiesto, mediante sendas diligencias de fecha 6 de junio de 2017 y 17 de julio de 2017, que el texto del Anteproyecto de Ley, así como las memorias e informes obrantes en el expediente han sido objeto de publicidad activa en el Portal de Transparencia, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre la publicación de información de relevancia jurídica. En esta dirección, el Consejo Consultivo viene subrayando que el Centro Directivo responsable de la tramitación no sólo debe dar cuenta de que el texto ha sido objeto de publicidad activa en el referido Portal, sino que ha de precisar que se ha publicado en los supuestos previstos por dicha Ley, y en el preciso momento ordenado por el legislador.


Por otro lado, merece especial mención la valoración de las observaciones presentadas durante la tramitación; tarea



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que ha realizado la Dirección General de Economía Social y Autónomos (12 de julio de 2017), dejando constancia de cuáles se aceptan y cuáles no. De este modo cobran verdadero sentido los trámites desarrollados, como viene indicando este Consejo Consultivo en sus dictámenes.

### III



El examen de fondo del Anteproyecto de Ley permite afirmar que las modificaciones que se introducen en la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas se ajustan a Derecho. Desde esta perspectiva, uno de los aspectos que más han llamado la atención ha sido el de la posibilidad de constituir sociedades cooperativas de primer grado reduciendo de tres a dos el número mínimo de socios comunes (modificación que se introduce en el artículo 10 de la Ley 14/2011) en virtud del artículo único, apartado uno, del Anteproyecto de Ley. La exposición de motivos justifica la necesidad de esta modificación para dotar de mayor flexibilidad a la vigente regulación, facilitando la constitución de una sociedad cooperativa mediante la reducción del número de socios necesario, sin que dicha medida se oponga a los principios cooperativos defendidos por la Alianza Cooperativa Internacional y a la definición que ésta realiza de la sociedad cooperativa.

El Consejo Consultivo comparte con el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía la conclusión sobre viabilidad jurídica de dicha previsión, que se contempla, entre otras, en la Ley 6/2008, de 25 de junio, de la Sociedad Cooperativa Pequeña





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de Euskadi (art. 1, apartado 3) y en la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas (art. 12, apartado 1), sin que conste litigiosidad alguna al respecto.

Es cierto que el análisis llevado a cabo en el dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía pone de relieve que en general esta reducción del número de socios se ha contemplado y se ha regulado en otras Comunidades Autónomas como una especialidad o se ha restringido a determinados tipos de sociedades, y en todo caso, sugiere que se estudie la pertinencia de acompañar la nueva medida de previsiones normativas adicionales que coadyuven a garantizar la viabilidad y efectividad de su puesta en práctica.

Sin perjuicio de que dicha observación se realiza para el fortalecimiento de esta nueva previsión, el Consejo Consultivo considera que la Comunidad Autónoma adopta una opción legítima, en el marco de sus competencias, facilitando al máximo la constitución de cooperativas hasta el extremo en el que el número de socios resulta lógica y conceptualmente concebible, sin desnaturalizar la institución (*vnus homo non facie collegium*).

Efectuada esta precisión, sólo se formulan las siguientes observaciones de técnica legislativa en relación con el texto sometido a consulta:

**1.- Observación general sobre la redacción del Anteproyecto de Ley.** Sería conveniente una última revisión del texto desde el punto de vista gramatical, particularmente en lo que concierne



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

al empleo de mayúscula inicial. Así, en el párrafo quinto de la exposición de motivos debería escribirse "Derecho" en vez de "derecho", pues se alude a una rama del Derecho y no a un derecho subjetivo. El sustantivo Consejería debería escribirse con mayúscula inicial, del mismo modo que se escribe en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Por otro lado, no se sigue un mismo criterio en lo que respecta al uso de la tilde en determinados pronombres demostrativos. Así, en el párrafo tercero de la exposición de motivos se escribe la "calidad de este" (sin tilde en el pronombre), y en el párrafo siguiente, se escribe "Modificación ésta".

**2.- Exposición de motivos.** En el párrafo primero se mencionan los principios que deben inspirar la acción de los poderes públicos en la materia, como el título competencial que ostenta la Comunidad Autónoma, pero no se sigue la ordenación más lógica. En este sentido, sería aconsejable que el párrafo señalado aluda, en primer lugar, a los artículos 129.2 de la Constitución y 172.2 del Estatuto de Autonomía (también debería mencionarse el art. 163.2 del Estatuto de Autonomía), para después referirse al título competencial previsto en el artículo 58.1.4°.

Por otro lado, sin perjuicio de la parte final de la exposición de motivos que se refiere a mejoras de tipo técnico, también alude a determinadas "mejoras interpretativas", expresión ésta que no resulta muy precisa. En esta dirección se-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ría conveniente que la exposición de motivos efectuara una breve mención a la razón de ser de la modificación que se pretende introducir en determinados preceptos tales como los artículos 12.2, 28.h) y 71.6.

**3.- Artículo Único, apartado dieciséis, en la redacción dada al artículo 122.2.c) de la Ley 14/2011.** En el contexto de las medidas que pueden adoptarse para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer en el procedimiento, el precepto comentado adopta la siguiente redacción:

*"Suspender el abono de las subvenciones que la sociedad cooperativa tuviese concedidas o, en su caso, la tramitación de los procedimientos para su concesión cuando fuesen de su competencia. Asimismo, podrá poner en conocimiento de otros órganos de la Administración que tramiten subvenciones la iniciación del procedimiento sancionador, facultándose a estos por la presente ley para que, en su caso, procedan a la expresada suspensión, debiendo poner dicha medida en conocimiento del órgano competente para resolver".*

El enunciado de la norma no es técnicamente correcto en el inciso "facultándose a estos por la presente ley para que, en su caso, procedan a la expresada suspensión, debiendo poner dicha medida en conocimiento del órgano competente para resolver". La mejor comprensión del precepto aconseja una diferente ordenación y separación de enunciados. Concretamente, podría quedar configurado en los siguientes o similares términos: "...Asimismo, podrá comunicar la iniciación del procedimiento sancionador a otros órganos de la Administración que tramiten



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*subvenciones, para que, en su caso, procedan a la expresada suspensión, que deberá ser puesta en conocimiento del órgano competente para resolver".*

### **4.- Artículo Único, apartado diecisiete, en la redacción dada al artículo 123.4, párrafos f), m) y n) de la Ley 14/2011.**

*Según este precepto, constituye infracción muy grave "tener la actividad de las secciones de crédito una dimensión de tal envergadura que constituya de hecho la actividad principal de la sociedad cooperativa, en los términos establecidos reglamentariamente".*

La redacción de esta infracción exige, a juicio de este Consejo Consultivo, un mayor grado de predeterminación legal, de manera que no se convierta en la práctica en una llamada a la colaboración reglamentaria sobre la base de una circunstancia de difícil apreciación (una dimensión de tal envergadura que constituya de hecho la actividad principal...)

Conviene recordar que la doctrina de este Consejo Consultivo en la materia (dictamen 826/2015, entre otros) viene subrayando, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, que el legislador puede y debe realizar un importante esfuerzo en la mejora del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar la definición precisa de las conductas objeto de sanción. En este plano, con cita de la STC 162/2008, de 15 de diciembre, el dictamen antes referido recuerda que "el artículo 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*" y que la misma "es de aplicación al



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*ordenamiento sancionador administrativo". Comprende tanto una garantía formal como una garantía material.*

La garantía formal, de exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, *"tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley"* (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, la STC 132/2001 subraya que *"desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribire toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio"* (FJ 5).

La garantía material, por su parte, *"aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos*



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones"* (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores, entre las que se encuentra, más recientemente la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2). Por ello ha señalado este Consejo Consultivo que no basta con una genérica previsión legal, sino que se trata de contemplar con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle.

De conformidad con lo anterior se considera que el precepto en cuestión debe adoptar una redacción más precisa que limite el cometido de la norma reglamentaria a la que se remite.

Por su parte, el **párrafo m)** del mismo artículo y apartado se refiere a la siguiente infracción muy grave:

*"Presentar la sección de crédito deficiencias en la organización administrativa y contable, o en los procedimientos de control interno, incluidos los relativos a la gestión del riesgo, cuando tales deficiencias pongan en peligro la solvencia o viabilidad de la sección de crédito"*.

Desde el punto de vista del respeto de las exigencias que se derivan de los principios constitucionales antes referidos, el Consejo Consultivo considera que debe realizarse un esfuerzo importante en la configuración de esta infracción grave, dado que aunque su apreciación se refiera al supuesto en el que se ponga en peligro la solvencia o viabilidad de la sección de crédito, la alusión genérica a deficiencias en los aspectos organizativos, contables o de control interno, supone



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que se construye una infracción muy grave sobre presupuestos escasamente definidos y en este caso sin llamada a la colaboración reglamentaria.

Por otra parte, la expresión "transgredir los derechos", contenida en el **párrafo n)** del artículo 123.4 debería sustituirse por "vulnerar los derechos".

**5.- Artículo Único, apartado dieciocho, en la redacción dada al artículo 124.2, párrafo c) de la Ley 14/2011.** La norma comentada presenta la siguiente redacción:

*"Las faltas muy graves, con multa de 3.501 a 30.000 euros o, en virtud de lo establecido en el artículo 126, con la descalificación de la sociedad cooperativa. Asimismo, las infracciones muy graves cometidas en materia de secciones de crédito, que sean susceptibles de provocar graves perjuicios económicos o sociales o concurra reincidencia, podrán sancionarse con la baja de oficio de la sección de crédito en el Registro de Cooperativas Andaluzas y la prohibición de desarrollar su actividad, cuya ejecución se determinará reglamentariamente".*

Tratándose de una disposición sancionadora es preciso que se adopte una redacción más cuidada y precisa, y en este sentido, existe un importante margen para mejorar la configuración de la norma en el inciso "que sean susceptibles de provocar graves perjuicios económicos o sociales o concurra reincidencia".



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

6.- **Artículo Único, apartado diecinueve, en la redacción dada al artículo 125.2 de la Ley 14/2011.** El Consejo Consultivo considera que la expresión "volviendo a transcurrir el plazo" debería sustituirse por "reanudándose el plazo".

7.- **Disposición final primera del Anteproyecto de Ley.** Según establece este precepto, *"el desarrollo reglamentario de esta ley se llevará a efecto de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 112 y 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía"*.

Aunque se trata de una fórmula usual, *mutatis mutandis* traemos a colación (al igual que hicimos en el dictamen 285/2017) lo expuesto por este Consejo Consultivo en el dictamen 719/2016, entre otros, para señalar lo siguiente:

Ha de tenerse en cuenta que, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, rige con carácter básico lo dispuesto en el artículo 129 de la citada Ley, cuyo apartado 4, párrafo tercero, señala que *"Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante"*.





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Comoquiera que los artículos 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 44 de la Ley 6/2006, no sólo hacen referencia a la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, sino también a la que ostentan cada uno de sus miembros, en aras a la claridad de la habilitación que se está confiriendo, la disposición debe adoptar una redacción congruente con la habilitación perseguida, teniendo en cuenta lo ya dicho sobre la novedad que comporta el artículo 129 de la Ley 39/2015.

### CONCLUSIONES

**I.-** La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

**II.-** El procedimiento de elaboración de la norma se ha ajustado a Derecho, sin perjuicio de lo expuesto en el **FJ II**.

**III.-** En cuanto al contenido del proyecto, se formulan las siguientes, de las que se distinguen:

**(A)** Por las razones que se indican **deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa**

**(1) Artículo Único, apartado diecisiete, en la redacción dada al artículo 123.4, párrafos f) y m). (Observación III.4).**

**(2) Artículo único, apartado dieciocho, en la redacción dada al artículo 124.2, párrafo c) de la Ley 14/2011 (Observación III.5).**



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(B) Por las razones que se indican, se hacen además las siguientes observaciones de técnica legislativa:

(1) Observación general sobre la redacción del Anteproyecto de Ley (Observación III.1). (2) Exposición de motivos (Observación III.2). (3) Artículo único, apartado dieciséis, en la redacción dada al artículo 122.2.c) de la Ley 14/2011 (Observación III.3). (4) Artículo único, apartado diecisiete, en la redacción dada al artículo 123.4, párrafo n) de la Ley 14/2011 (Observación III.4). (5) Artículo único, apartado diecinueve, en la redacción dada al artículo 125.2, de la Ley 14/2011 (Observación III.6). (6) Disposición final primera del Anteproyecto de Ley (Observación III.7).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a doce de septiembre de dos mil diecisiete.

EL PRESIDENTE LA SECRETARIA GENERAL



Fdo.: Juan B. Cano Bueso

Fdo.: María A. Linares Rojas