

COFRADÍAS DE PESCADORES

Manuel J. Botana Agra

Catedrático de Derecho Mercantil. Presidente Comité Científico CECOOP USC

Rafael A. Millán Calenti

Doctor en Derecho. Director del CECOOP USC

RESUMEN

Las Cofradías de Pescadores se integran en la Economía Social como corporaciones de derecho público sectoriales, sin ánimo de lucro; representan intereses económicos de armadores de buques de pesca y de trabajadores del sector extractivo. Actúan como órganos de consulta y colaboración de las administraciones competentes en materia de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero, cuya gestión se desarrolla con el fin de satisfacer las necesidades e intereses de sus socios, con el compromiso de contribuir al desarrollo local, la cohesión social y la sostenibilidad. Pretendemos explicar cómo desde su origen, previo al nacimiento del cooperativismo, han pervivido hasta la actualidad y cuáles son las características que permiten su inclusión en la economía social.

PALABRAS CLAVE: Cofradías de pescadores, sector pesquero, organizaciones profesionales, economía social, pesca de bajura.

CLAVES ECONLIT: K200, M140, P130, Q 220, R111.

THE FISHERMEN´S GUILDS

ABSTRACT

Fishermen's guilds are integrated in the Social Economy, as public law sector, non-profit corporations. They represent economic interests of fishing shipowners and from extractive sector workers. They act as an advisory body in cooperation with the competent administrations in the field of fisheries and fisheries management, developed to meet the needs and interests of its members, trying to contribute to local development, and to social cohesion and sustainability. We try to explain how from its origin, prior to the start of cooperatives, they survive until today and the features that allow its inclusion in social economy.

KEY WORDS: Fishermen's guilds, fisheries management, professional organization, social economy, inshore fishing.

SUMARIO

I. Concepto. 1. Referencia a los antecedentes. 2. Concepto actual. II. Naturaleza jurídica. III. Características. 1. Miembros. 2. Estructura orgánica. 3. El personal. 4. Federaciones y asociaciones. 5. Régimen económico y contable. 6. Fusión y disolución. IV. Elementos que determinan su inclusión en el ámbito de la economía social. 1. Preliminar. 2. Grado de inserción de los rasgos propios de la Economía Social en las Cofradías de Pescadores. V. Análisis empírico. Bibliografía.

I. Concepto

En primer lugar, se hace necesario avanzar que las cofradías de pescadores son agrupaciones que surgen antes que las cooperativas, lo que de alguna manera supone que su incorporación al sector de la economía social está ligado a sus fines históricos más que a la integración como figura asociativa surgida del movimiento cooperativo.

1. Referencia a los antecedentes

Su antigüedad es casi inmemorial, probablemente su origen se puede situar en los albores del siglo XII, con antecedentes incluso en el siglo XI, pero ya en el siglo XII aparecen referencias en textos escritos a la existencia de cofradías en España y Francia¹.

Ciertamente sus orígenes se encuentran en las agrupaciones colaborativas para rentabilizar el trabajo en común en labores relacionadas con la pesca. De lo que no cabe duda es que en sus inicios aparecen vinculadas a la religión porque probablemente la relación de convivencia en los pueblos pesqueros giraba en torno a ideas religiosas que inducían a mantener la unión frente a enemigos potenciales, lo que favorecía la advocación a un determinado santo al que nombraban patrón.

1. *Vid.* Barrio Gonzalo, “Las cofradías de pescadores en el Derecho español”, *Anuario UDC*, 1998, p. 163. (La referencia a los antecedentes que se efectúa en este epígrafe utiliza, en parte, por su valor descriptivo y su perfecto encuadre histórico, el artículo referenciado).

De ahí que el nombre de cofradía, tan ligado a la solidaridad y a la tradición cristiana se haya mantenido hasta la actualidad, y que en sus inicios los templos religiosos, iglesias y conventos cristianos hubieran servido para dar cobijo a las reuniones y actos de los cofrades.

Fueron asociaciones a las que *se les concedieron importantes privilegios y franquicias -sobre todo por parte de Alfonso VII- además propiciaron la existencia de lazos de amistad y compañerismo entre cofradías, lo que facilitaba la agrupación en Hermandades y Uniones y facilitaba el desarrollo de importantes funciones, que en Castilla y Aragón tuvieron las características propias de un gremio de tierra (BARRIO, GONZALO).*

En general, sus funciones abarcaban aspectos mercantiles, militares (fueron génesis de la marina de guerra); se dedicaron desde sus orígenes a la regulación de la actividad extractiva y de policía de puertos quedando a su cargo el régimen interior, el orden y la administración de las operaciones de pesca, carga, descarga, vigías o guardias, incluidas funciones jurisdiccionales y de asistencia social relacionadas con el auxilio mutuo de *impedidos y necesitados* y de sus familias. Con Enrique IV y los Reyes Católicos sus amplios poderes se fueron limitando, sin ser ajenas a las corrientes revolucionarias francesas de supresión de estamentos intermedios, por lo que se transformaron en mutualidades, sociedades de socorro o en pósitos de pescadores, si bien manteniendo su peculiar naturaleza asociativa (Taboada, 2005).

El hecho de que las Cofradías de Pescadores funcionaran sirviendo de cauce de unión, arreglando las disputas entre sus miembros² y regulando el sector, hizo que el Estado no interviniese inicialmente para regularlas ni ofreciera fórmula alternativa alguna, lo que a su vez implicaba una clara voluntad de mantenerlas, pero no obstante si se fue entremetiendo, mediante disposiciones concretas que inicialmente se concretaban en el nombramiento de presidente - el alcalde del municipio en los siglos XVII y XVIII ejerciendo de “delegado” coexistiendo, con el mayordomo de la cofradía”.

En los albores de la revolución industrial viven momentos de auge, pero el sistema administrativo de control imperante con las monarquías absolutistas y tradicionales procuró la colaboración de la autoridad eclesiástica que, viendo

2. Los Mayorales de las Cofradía de Santa Catalina en san Sebastián podían fallar litigios por importe de 6.000 maravedíes. Vid RUMEU DE ARMAS “*Historia de la previsión social en España. Cofradía, Gremios, Hermandades y Montepíos*”, Barcelona, 1981.

cómo se iba perdiendo su influencia por la presión del poder civil, accedió y colaboró para que se implantara la necesidad de obtención de licencias administrativas a cambio de privilegios vinculados a las tierras como trámite previo la creación de las Cofradías.

Pero realmente, lo que interesa desde el punto de vista de su conceptualización como entidades de la economía social, es que esa vinculación conllevaba una organización que, por básica que fuera, permitía indudablemente ordenar el oficio, controlar las capturas y los periodos de pesca, y sobre todo tomar decisiones sobre lo que aún hoy es identificado como una parte del sector pesquero y extractivo. Su labor ha sido importante y muy destacada en la pesca de bajura, artesanal y marisqueo, aunque la propia evolución del sector, la implantación de nuevas tecnologías y sobre todo la influencia normativa de la Unión Europea exijan una nueva visión comercial que incorpore esas influencias en el valor añadido de los productos.

Actualmente, y tras diversos avatares legislativos, estas organizaciones pesqueras perviven justificando su existencia - según las diferentes exposiciones de motivos de las normativas reguladoras de las mismas - por la importante labor que realizan en los sectores de la pesca artesanal y de bajura y en el marisqueo, así como en la comercialización de sus capturas y productos, sectores en los que el nivel de desarrollo asociativo, comercial y empresarial es todavía deficiente (Barrio).

Con el tiempo se fueron consolidando como auténticas corporaciones reguladoras de la actividad extractiva y sobre las artes de pesca que se debían utilizar para producir el mínimo de daños y asegurarse las campañas.

Paralelamente, los acuerdos, decisiones y normas a los que se sometían fueron constituyendo un cuerpo jurídico sólido y estable que producía cierta cohesión y que además garantizaba su existencia, situación que por algunos autores llegó a ser calificado de ordenamiento jurídico propio. Fuera así o no, lo cierto es que sus normas fueron asentándose en el mundo del Derecho, tanto civil como ciudadano - lo que hoy será administrativo- y que esa capacidad de autoorganización se ha transmitido genéticamente hasta las cofradías actuales.

Las interrelaciones entre agrupaciones de diferentes localidades, la extensión territorial de sus ámbitos de actuación y la empatía que producía en el sector -para los pescadores era mejor estar dentro- fueron haciendo que el Estado se interesase en ellas y empezara a influir en su normativa y organización, pero sin ánimo de destruirlas mediante injerencias que distorsionaran lo ya hecho y de lo que se estaba sirviendo.

Lo cierto es que las alteraciones radicales que se produjeron tanto por las circunstancias sociales como por las económicas y jurídicas, en los cerca de 10 siglos de existencia de las Cofradías, aseguraron su pervivencia como *comunidades* - en el sentido romano del término - de pescadores. También las vicisitudes por las que pasaron las fueron dotando de una *idiosincrasia* propia entre lo público y lo privado, con motivo de la desaparición de los gremios, de la revolución industrial y las políticas del nuevo régimen, o la aparición de las sociedades de socorro mutuo o mutualidades vinculadas a instituciones de crédito y abastecimiento agrícola y los pósitos, que sirvieron transitoriamente de albergue a las cofradías pese a su origen colaborativo.

En España, a principios del siglo XX esas sociedades sirvieron de antecedente inmediato para que el Estado, preocupado por la previsión y el auxilio social, creara el Instituto Nacional de Previsión (Ley de 27 de febrero de 1908). Las Cofradías de pescadores quedaron temporalmente ubicadas bajo el genérico epígrafe de mutualidades hasta que con el tiempo, con la creación del Instituto Social de la Marina (Decreto de 26 de febrero de 1930), se comenzaron a situar los Pósitos, gremios de pescadores que subsistían, y asociaciones de pescadores bajo la tutela de la administración. Así, se mantuvieron dentro de la “organización sindical” desde 1941 hasta la Constitución española, con diversas normas que incidían en el carácter tutelante de la administración.

2. Concepto actual

La Constitución Española no hace referencia expresa a las Cofradías de Pescadores; no obstante, el artículo 52 se refiere de forma implícita a las agrupaciones y corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y sociales, “*La ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*”, lo que permitió que inicialmente las CCAA del País Vasco, de Andalucía y de Galicia las incluyeran en sus estatutos de Autonomía con la categoría de corporaciones de derecho público, pero haciendo abstracción de sus competencias, que debían desarrollarse en función de las que, precisamente, asumieran los estatutos de autonomía relativas a la pesca y al sector pesquero.

Prácticamente todas las normas jurídicas de las CCAA así como el Real decreto 670/1978 coinciden en definirlas, con ligeros matices, como corporaciones de

derecho público, dotadas de personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, que actúan como órganos de consulta y colaboración con la Administración en la promoción del sector pesquero y representan intereses económicos y corporativos de los profesionales del sector, sin perjuicio de la representación que puedan ostentar otras organizaciones de empresarios y trabajadores de la pesca.

Así pues, las Cofradías de Pescadores se integran en la Economía Social (Ley 5/2011), como corporaciones de derecho público sectoriales, sin ánimo de lucro, representativas de intereses económicos de armadores de buques de pesca y de trabajadores del sector extractivo, que actúan como órganos de consulta y colaboración de las administraciones competentes en materia de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero, cuya gestión se desarrolla con el fin de satisfacer las necesidades e intereses de sus socios, con el compromiso de contribuir al desarrollo local, la cohesión social y la sostenibilidad.

Las cofradías desarrollan actividades propias de organización y comercialización de la producción en el sector pesquero, marisquero y de la acuicultura, por lo que las actividades económicas a las que se dedican constituyen la razón de ser de su existencia; de ahí su importancia en la organización de la producción- sobre todo en la ejecución de planes de capturas-, en la adopción de medidas para el ejercicio racional de la pesca y, ya pensando en los mercados, en la implantación de condiciones para la venta y producción regulando los precios.

La calificación legal como “corporación de derecho público” significa que además de ejercer funciones de defensa y representación de los intereses de sus cofrades, también desempeñan determinadas funciones públicas de interés general- como veremos a continuación- con la singularidad de que podrán ser revisadas, cuando proceda, por la jurisdicción contencioso administrativa precisamente por estar sujetas a una especial tutela de la administración respecto de aquéllos actos y acuerdos adoptados en el ejercicio de funciones públicas sujetas a derecho administrativo.

Como están dotadas de personalidad jurídica y capacidad de obrar, pueden actuar en el tráfico jurídico, lo que al mismo tiempo las convierte en sujetos titulares de derechos y obligaciones. Todo ello se ordenará a través de lo dispuesto en los estatutos y normas de funcionamiento, en los que se contendrán previsiones para la defensa de intereses de sus socios y para asumir las competencias y funciones que les atribuya la Administración cuando actúen como órganos de consulta y colaboración, si bien en este caso siempre se tratará de un ámbito limitado a la realización de actuaciones concretas en el sector pesquero.

En este sentido, el RD 670/1978 sobre Cofradías de Pescadores distingue expresamente entre colaboración y consulta, otorgando a las cofradías un papel importante en lo que se refiere a las políticas económicas del sector, en tanto que habrán de ser consultadas en temas tales como la preparación, elaboración y aplicación de normas sectoriales (art. 2.1.a), o en la previsión de colaboración con la Administración cuando se interese sobre acciones para el desarrollo y mejora de la pesca y su comercialización (art. 2.1.b) e incluso podrán realizar funciones delegadas (además de las propias) en su ámbito territorial si son de interés general para la actividad extractiva del sector pesquero. En todo caso, es importante resaltar que esa función de colaboración y consulta no tiene un carácter exclusivo respecto a Administración, ya que ésta siempre podrá recabar informes de otras asociaciones representativas del sector.

No debe olvidarse que las funciones propias de las Cofradías, desde sus orígenes, han sido la representación y defensa de los intereses profesionales de sus miembros, entre las que se encuentra, de acuerdo con las normas vigentes, el elenco de funciones vinculado a sus miembros y a continuación el correspondiente a esa función consultiva y colaboradora con la Administración.

a) En cuanto a la representación y defensa de los intereses profesionales de sus miembros

Se responsabilizarán de la vigilancia de las zonas de dominio público marítimo y marítimo-terrestre que les hayan sido confiadas para su aprovechamiento.

- Administrarán sus propios recursos y patrimonio.
- Podrán promover la ejecución de planes de capturas, concentrar la oferta y regularizar los precios.
- Establecer planes de producción y comercialización con el fin de mejorar la calidad de los productos y adaptar el volumen de la oferta a las exigencias del mercado.
- Adoptar las medidas necesarias para la aplicación de la política pesquera comunitaria que sean competencia de los/las productores/a
- Prestar servicios de carácter general a sus miembros.
- Facilitar la comercialización de la producción, de acuerdo con la normativa vigente.

- Favorecer la creación de empresas, asociaciones y cooperativas, con la posibilidad de participar de la forma que consideren más adecuada en las mismas con el objetivo de conseguir eficacia y rentabilidad en los procesos de transformación y comercialización de los productos pesqueros; así como participar en proyectos que fomenten la diversificación pesquera y acuícola.
- Las demás que les confieran sus estatutos.

b) De carácter consultivo, podrán participar

- En la elaboración de disposiciones de carácter general y en la elaboración de estadísticas del sector pesquero (en Galicia, también del sector marisquero).
- Proponiendo medidas de mejora de las condiciones técnicas, económica y sociales en que se desarrolla la actividad pesquera, especialmente en los sectores artesanal y de bajura.
- Realizando propuestas de planes de pesca, con una finalidad de autorregulación de los recursos marinos para lograr un desarrollo sostenible del esfuerzo pesquero.
- Proponiendo acciones de comercialización para intentar incrementar la rentabilidad y lograr una mayor eficacia en el desarrollo de las actividades pesqueras.

c) De colaboración con la Administración

- Velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de pesca, de descarga, primera venta y de comercialización de recursos marinos facilitando la labor de inspección.
- Mediante la gestión de las áreas de la zona marítima o marítimo-terrestre que les sean confiadas mediante el título administrativo correspondiente.
- Velar por el cumplimiento de las obligaciones de desembarco en puerto y primera venta en lonja de la totalidad de las capturas, y de las exigencias legales vigentes en materia de pesca y comercialización hasta la primera venta.
- Por medio del desarrollo de acciones de mejora de las condiciones de comercialización de sus productos.

Es fácilmente comprobable que son *defensoras* de intereses privados, pero también son *valedoras* del interés general. La suma de ambas notas distintivas conlleva, sin duda, la apostilla de que ostentan la representación del sector pesquero, aunque como ya se dijo, sin carácter exclusivo, pues la propia Constitución permite la creación de asociaciones al margen de las cofradías con fines ligados a la defensa de intereses pesqueros o extractivos, sin perjuicio de que en este supuesto tengan carácter jurídico privado.

En todo caso, las Cofradías de pescadores ayudan a desarrollar programas de interés para el sector relacionados con la sostenibilidad de la pesca y la biodiversidad marina, con el control y seguridad marítima, con la integración de los más jóvenes en la pesca y con la promoción e integración de la mujer en el sector.

II. Naturaleza jurídica

En la tradicional y formal clasificación de lo que conocemos como personas jurídico públicas en Derecho administrativo, las cofradías de pescadores se pueden integrar en el grupo de entes no territoriales o institucionales.

Precisamente, el papel que históricamente asumen en defensa de intereses económicos – en los términos indicados más arriba - ha desplazado de su conceptualización la nota de la territorialidad. Las Cofradías de pescadores, dice el vigente Real Decreto de 17 de marzo de 1978 “actuarán en sus respectivos ámbitos territoriales” sin delimitarlos, con lo que queda zanjada toda posible controversia sobre el carácter territorial o sectorial de las mismas. Jurídicamente se configuran como corporaciones de derecho público dotadas de personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que además actúan como órganos de consulta y de colaboración con la administración.

La distinción entre “administración general” y “entidades del sector público” parece primar en el ámbito doctrinal y normativo de las CCAA; sin embargo, el concepto de entes instrumentales en su faceta de entidades colaboradoras en la consecución de los fines atribuidos por ley, no es ajeno a las cofradías de pescadores que siguen denominándose corporaciones de derecho público, coincidiendo todas las comunidades autónomas con leves matices semánticos en su configuración y definición jurídica.

Las cofradías permanecen en el ámbito del Derecho público, pero no son organizaciones estructurales de la Administración. El hecho de calificarlas como corporaciones de derecho público parece añadir inicialmente como elemento consti-

tutivo a su peculiar capacidad de organización la afiliación *forzosa* para la defensa de intereses comunes –como ocurría hasta 1978-, pero en régimen de participación mixta, de trabajadores y empresarios que es precisamente la forma de colaboración que dio origen a su nacimiento.

No obstante, actualmente su configuración como corporaciones de derecho público no les atribuye carácter monopolístico en defensa de intereses de las artes relacionadas con la pesca y marisqueo, ya que nada impide que otros integrantes del sector pesquero puedan constituir agrupaciones o asociaciones distintas a las Cofradías y con finalidades semejantes, aunque en este caso no tendrán la posibilidad de asumir funciones delegadas de la Administración. También refuerza este argumento el hecho de que no sean agrupaciones “territoriales”, sino “sectoriales” *“porque ese conjunto de personas que forman la Corporación no es toda la población asentada en un territorio, sino un grupo humano delimitado por otros factores; en nuestro caso, por una determinada relación profesional con la pesca”* (Rebollo, Falcón y López, 1996:30).

Por último conviene resaltar que el elemento configurador de su naturaleza jurídica pública es que su propia creación no depende solamente de la voluntad de las personas que se integran en ellas sino que depende de la voluntad de la administración, que define los elementos integradores de las Cofradías en atención a los fines que le atribuyen las normas reguladoras, a las que hacemos mención en este trabajo; en este sentido, la STC 132/1989, de 18 de julio dejó claro que *“el objeto de estas agrupaciones vendría definido por los intereses públicos para cuya defensa fueron creadas, que son también fijados por el poder público”*.

Procede, no obstante, resaltar que esa naturaleza jurídica pública se manifiesta en la actualidad de forma atenuada pues la administración evita interferir en su existencia, siendo evidente el interés que los poderes públicos tienen, por un lado, en mantenerlas como corporaciones de derecho público; y, por otro lado, en su viabilidad como entidades que prestan un servicio importante a la comunidad precisamente por realizar una actividad de control de actividades extractivas y del ciclo y trazabilidad hasta que los productos salen de los mercados. Además, hay que subrayar que no es obligatoria su creación, ni tampoco desde 1978 la afiliación de empresarios o trabajadores.

III. Características

Una vez analizada la cuestión relativa a la naturaleza jurídica de las Cofradías de Pescadores, procede ocuparse ahora del estudio de las características más significativas que las singularizan respecto de otras entidades con las cuales presentan algunas afinidades (por ejemplo, los pósitos de pescadores, las organizaciones de productores pesqueros o las cooperativas del mar). En este marco, en las líneas que siguen se aborda el examen de los puntos concernientes a los miembros de las Cofradías, a sus órganos rectores, al personal a su servicio, al régimen económico y contable de la mismas, y su fusión y disolución, sin ánimo, para no desviarnos del objetivo marcado en la obra, de efectuar un estudio comparativo de las distintas normas reguladoras en cada Comunidad Autónoma.

En la actualidad existen, en las nueve Comunidades Autónomas costeras, con pequeñas diferencias de matiz, o bien normas específicas reguladoras de las cofradías o de los registros de las mismas -caso de Galicia, País Vasco y Cataluña-, o normas generales sobre pesca, marisqueo y acuicultura en las que se regulan las organizaciones pesqueras -caso de la Comunidad Valenciana-.

Así es en la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 86/2004, de 2 de marzo), en la Comunidad Autónoma de Asturias (Decreto 843/1995 de 30 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de Cofradías de Pescadores), en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura), en la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ley 22/2002, de 12 de junio), en la Comunidad Autónoma de Cantabria (Decreto 83/1996 por el que se regula el ejercicio de competencias transferidas), en la Comunidad Autónoma de Canarias (Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca), en la Comunidad Autónoma de Galicia (Ley 9/1993, de 8 de julio de Cofradías de Pescadores), en la Región de Murcia (Ley 2/2007, de 12 de marzo de Pesca Marítima y Acuicultura), en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Ley 16/1998, de 25 de junio), y en la Comunidad Valenciana (Decreto 194/1999, de 19 de octubre por el que se regula el Registro de Cofradías de pescadores y la reciente Ley 5/2017 de 10 de febrero de pesca marítima y acuicultura).

1. Miembros

Sin perjuicio de las singularidades previstas en alguna norma reguladora de las Cofradías de Pescadores, si procede destacar que de ordinario la adquisición

de la condición de miembro presupone cumplir unos requisitos tanto subjetivos como formales. Como requisitos de índole subjetiva se suele exigir para ser miembro de una Cofradía de Pescadores:

- I. La condición de persona física o jurídica;
- II. Tomar voluntariamente la decisión de integrarse en la Cofradía (la integración es siempre voluntaria);
- III. Dedicarse habitualmente a una actividad extractiva pesquera, de marisqueo o de producción acuícola; y
- IV. Estar en posesión del correspondiente título administrativo que habilite para el ejercicio de la actividad. (extractiva, marisqueo...).

Y como requisitos de carácter formal se establecen:

- I. La presentación de la pertinente solicitud de ingreso o afiliación; y
- II. La correspondiente resolución de alta adoptada por el Cabildo.

Tras esta resolución, la persona solicitante adquiere la condición de miembro o afiliado, que mantendrá en tanto no se produzca alguna de las causas que determinan la pérdida, entre las que suelen preverse, por norma legal o estatutaria: el incumplimiento de las obligaciones económicas durante el período que fijan los estatutos, el fallecimiento, la baja voluntaria manifestada por escrito, o la expulsión previa instrucción del correspondiente expediente sancionador.

En lo que respecta a los sujetos que pueden ser miembros de la Cofradía de Pescadores, ya en una Orden ministerial de 31 de agosto de 1978 (que desarrolló en algunos puntos el RD 670/1978) se hacía referencia a los “trabajadores y armadores”. Y en el marco de la normativa estatal vigente, el artículo 45 de la Ley 3/2001 establece que pueden ser miembros de las Cofradías “los armadores de buques de pesca y los trabajadores del sector extractivo”. Estos dos tipos de miembros se contemplan, con más o menos matices, en la legislación autonómica sobre la materia. Así, por ejemplo, el artículo 5.1 de la Ley gallega 9/1993 dispone que pueden ser miembros de las Cofradías de Pescadores “los armadores y las personas habilitadas para el ejercicio de labores extractivas de recursos marinos”.

Con la incorporación como miembro de la Cofradía se adquiere una determinada posición jurídica integrada por ciertos derechos y deberes. Entre los *derechos* que comúnmente se atribuyen a los miembros de Cofradías se encuentran los de:

- a) Ser elector y elegible para ocupar cargos de dirección y representación;
- b) El ejercicio de acciones y la formulación de recursos en defensa de sus derechos, así como el de instar a la Cofradía a que adopte las medidas necesarias para la defensa de sus miembros
- c) La formulación de propuestas;
- d) El uso de los servicios de la Cofradía;
- e) Cualesquiera otros derechos que estén previstos en los estatutos

Por su lado, en el capítulo de las *obligaciones* se suelen imponer, entre otras, las de:

- a) Cumplir la normativa estatutaria, reglamentaria o legal que resulte de aplicación;
- b) Acatar y cumplir los acuerdos válidamente tomados por los órganos rectores;
- c) Actuar con lealtad y buena fe; y
- d) Satisfacer las cuotas y derramas que se establezcan.

En estrecha relación con el tema que ahora nos ocupa, se plantea la cuestión de la afiliación obligatoria o facultativa a la Cofradía. Pues bien, la calificación de las Cofradías de Pescadores como Corporaciones de Derecho Público (concedidas como entidades instrumentales necesarias para la atención de intereses generales en el sector de la pesca), comportaba la adscripción obligatoria a las mismas de las personas -trabajadores y empresarios de la pesca integradas en su ámbito personal-; obligatoriedad de adscripción que, por lo demás, venía justificada por la exclusividad reservada a las Cofradías en la consecución de los fines motivadores de su creación. Esta justificación, sin embargo, no ha sido obstáculo para que -a pesar del silencio del RD 670/1978- fuese tomando cuerpo en la realidad práctica el carácter voluntario de la afiliación a las Cofradías de Pescadores. Se comprende así que, especialmente en la legislación autonómica, se acogiera la voluntariedad de la afiliación. Dispone, por ejemplo, la Ley gallega 9/1993 que “la afiliación de las Cofradías de Pescadores es libre” (art.5.1); en el mismo sentido puede verse también el art.4.3 del Decreto 152/1991 de la Generalidad de Cataluña, o el art. 5 del Decreto 61/1995 de las Illes Balears.

En definitiva, la acogida del principio de afiliación voluntaria o facultativa, parece tener su justificación en la idea de que las funciones consultivas y de colaboración con la Administración que las normas legales asignan a las Cofradías

de Pescadores pueden desempeñarse sin que la afiliación a éstas tenga carácter obligatorio, toda vez que dichas funciones pueden ser realizadas también por una asociación privada.

Es de señalar, por último, que las disposiciones legales suelen exigir a las Cofradías de Pescadores la llevanza de un Censo de miembros actualizado. En este Censo han de constar los datos personales de los miembros, si bien su gestión y uso deberán ajustarse a las disposiciones de la Ley Orgánica 15/1999 *de Protección de datos de carácter personal*. Asimismo, para que cumpla el objetivo al que responde, el Censo se ha de actualizar cada vez que se produzcan altas o bajas o modificaciones en los datos incluidos en él.

2. Estructura orgánica

En el estudio de los órganos rectores o representativos de la Cofradía de Pescadores se toma como normativa de referencia la contenida en el título II de la Ley 3/2001, de 26 de marzo³, de Pesca Marítima del Estado. En este título se contienen las normas específicas (cap. III, arts. 45 a 51) que, de conformidad con la Disposición adicional segunda de esta Ley, “constituyen legislación básica de ordenación del sector pesquero” y, además, se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1 19ª de la Constitución y, por tanto, es de obligada observancia por los legisladores autonómicos.

Cañidos, pues, a este marco, dispone el artículo 48.1 de la Ley 3/2001 que “los órganos representativos de las Cofradías de Pescadores son la Junta General, el Cabildo y el Patrón Mayor. Todos estos cargos serán elegidos entre los miembros de la Cofradía de Pescadores mediante sufragio libre, igual y directo” En relación justamente con la elección de los miembros que han de ocupar los cargos en los órganos rectores, debe resaltarse que las normas reglamentarias o estatutarias reguladoras de las Cofradías de Pescadores prestan una especial atención al régimen del procedimiento electoral. Por ejemplo, en Galicia el Decreto 8/2014 destina a la regulación de este procedimiento los artículos 78 a 112, que tomamos como referencia.

En los subepígrafes que siguen, se exponen con algún detalle los aspectos de mayor relieve que plantean la estructura orgánica y el funcionamiento de cada uno de los indicados órganos. Por lo demás, el artículo 48.2 establece, por su

3. Modificada por la Ley 33/2014, de 26 de diciembre.

lado, que el mandato de los cargos electos para los órganos representativos tendrá una duración de cuatro años, pudiendo ser reelegidos el número de veces que determine la normativa autonómica por períodos de igual duración.

2.1. *La Junta General*

En relación con este órgano el artículo 49 de la mencionada Ley 3/2001 se limita a declarar que “la Junta General estará integrada por el mismo número de trabajadores y armadores en representación de los distintos sectores de la Cofradía y ejercerá las funciones que establezcan los respectivos estatutos cuya aprobación le corresponde, así como las que establezcan las Comunidades Autónomas”.

En rigor, el único mandato que contiene este precepto se ciñe a exigir que la Junta General esté compuesta en número igual por trabajadores y armadores miembros que representen, unos y otros, los distintos sectores de la Cofradía.

a) Composición

Dos son los grupos o colectivos de miembros que componen la Junta General: los trabajadores y los empresarios (armadores). De ordinario las normas legales o reglamentarias y estatutarias imponen la formación diferenciada de ambos colectivos y determinan, además, quiénes integran cada uno de ellos (Por ejemplo, el Decreto 8/2014 de Galicia, establece tanto el catálogo de los miembros que forman el grupo de “trabajadores” como el de “empresarios” (art.10.2 y 3). Y por lo que respecta a los “sectores”, cabe que en la Cofradía existan dos Secciones: la de “orientación” y la de “organización de la Producción” (v. art. 4 Ley gallega 9/1993); dentro de esta última cabe incluso que existan diversos “sectores” (marisqueo a pie, marisqueo desde embarcación, pesca de bajura, pesca de arrastre, etc. etc.).

En la composición de la Junta General se respetará, siempre que sea posible, la paridad entre trabajadores y armadores o empresarios, así como la proporcionalidad entre los “sectores” de la *Sección de organización de la producción* existentes. Esto no obstante, para evitar la composición de la Junta General con un número excesivo de vocales, es frecuente establecer un número máximo de vocales que representen los miembros; por ejemplo, 10 vocales por hasta 50 miembros, o 20 vocales por entre 201 a 300 miembros. (ver en este sentido el art. 10.3 del Decreto gallego 8/2014).

b) Competencia

La Junta General se concibe como el órgano soberano de gobierno y decisión; le competen también funciones de control y fiscalización de los restantes órganos. En todo caso, sus acuerdos obligan a todos los miembros de la Cofradía. Dentro del margen de libertad con que pueden actuar, es común que la Junta general tenga competencias, entre otras materias, para aprobar y modificar los estatutos; acordar la convocatoria de elecciones; elegir y destituir a los integrantes del Cabildo y al patrón mayor; elegir y destituir al secretario; acordar la fusión, disolución o federación; aprobar el presupuesto anual y las cuentas anuales; y autorizar la contratación de personal laboral.

c) Adopción de acuerdos

De ordinario corresponde a los estatutos fijar las normas relativas a la convocatoria, válida constitución y adopción de acuerdos por la Junta General. La convocatoria para la Junta ordinaria (esto es, la que tenga lugar al menos una vez cada seis meses) suele realizarla el secretario de la Cofradía por mandato del patrón mayor; convocatoria que podrá efectuarse por escrito o por cualquier otro medio que asegure que la misma llega oportunamente a conocimiento de todos los miembros de la Junta. Es también frecuente prever que la convocatoria se efectúe con algunos días de antelación a la fecha de celebración de la reunión. Para la válida constitución de la Junta general, es normal establecer que, además del patrón mayor y del secretario, asistan a la misma la mitad al menos de sus miembros; y para la adopción de acuerdos se sigue como regla general la de la concurrencia de la mayoría simple de votos, salvo en determinados supuestos (por ejemplo, los acuerdos de fusión o de disolución) para los que se suele fijar la mayoría de dos tercios de los miembros de la Junta.

2.2. *El Cabildo*

Según el artículo 50 de la Ley 3/2001, el Cabildo estará integrado por el mismo número de trabajadores y armadores en representación de los distintos sectores de la Cofradía y ejercerá las funciones de gestión y administración ordinarias de la misma, así como las que establezcan las Comunidades Autónomas. En Galicia, por ejemplo, el artículo 30 del Decreto 8/2014 asigna al Cabildo, entre otras, las

funciones, de velar por el cumplimiento de los acuerdos de la Junta general; velar por el normal funcionamiento de los servicios que presta la Cofradía; elaborar las cuentas anuales y la memoria anual sobre las actividades de la Cofradía; o resolver sobre las altas y bajas de los miembros.

En cuanto a la composición del Cabildo, es frecuente establecer un número mínimo y máximo de miembros elegidos por la Junta general, de forma paritaria, entre trabajadores y armadores. Estará presidido por el Patrón Mayor y adoptará los acuerdos normalmente por mayoría simple (salvo casos en los que los estatutos exijan una mayoría reforzada).

2.3. El Patrón Mayor

El artículo 51 de la Ley 3/2001 se limita a disponer que el patrón mayor sea elegido por la Junta general entre sus miembros y que ejercerá la función de dirección de la Cofradía, así como las funciones que establezcan los estatutos. En términos más detallados, las Leyes autonómicas sobre la materia suelen contener una relación de las funciones que incumben al patrón mayor, así como prever la figura de los vice patrones mayores. Entre sus funciones se incluyen las de dirigir y gestionar la Cofradía; presidir y dirigir las reuniones de los órganos rectores; velar por el cumplimiento de la legalidad, así como otras funciones previstas en los estatutos o que deleguen en él otros órganos.

Los vicepatrones mayores suelen ser dos: uno por el colectivo de los trabajadores y otro por el de los armadores; sustituyen al patrón mayor en casos de ausencia, enfermedad o vacante, y actuará como vicepatrón “primero” el que pertenezca al colectivo distinto del colectivo en el que está integrado el patrón mayor.

3. El Personal

La primera normativa sobre el “personal” de las Cofradías se dictó en una Orden de 25 de junio de 1962; en ésta se contemplaban dos grupos de personal: el contratado y el administrativo. A esta normativa sucedió la contenida en el Estatuto del Secretariado y Personal de las Cofradías de Pescadores de 22 de junio de 1973, que establecía tres categorías de Personal: el contratado, el secretario y el personal técnico, administrativo y subalterno. Posteriormente, a pesar de la atribución a estas Cofradías de la condición de Corporaciones de Derecho Público,

el RD 670/1978 mantuvo en lo sustancial el anterior régimen jurídico del “personal” Y así, en la actualidad, se suele diferenciar entre el *personal laboral contratado* y el *personal funcionario*. (La Ley 5/2003 extinguió la anterior escala específica de funcionarios de Cofradías de Pescadores, integrándolos como funcionarios de los Cuerpos de la Administración general de la Comunidad autónoma) Dentro de este último personal destaca la figura del *secretario* de la Cofradía al que se le suelen asignar, entre otras, las funciones de asesoramiento a los órganos rectores, de control de la gestión económico-financiera, presupuestaria y contable, de dirección del personal al servicio de la Cofradía, de custodia de la documentación y la de actuar como secretario en los órganos colegiados. En las reglamentaciones más recientes sobre la materia se prevé la posibilidad de que el Secretario de la Cofradía no sea un funcionario sino otra persona designada directamente por la Junta general (ver en este sentido, por ejemplo, el art. 44 del Decreto 8/2014 de Galicia).

4. Federaciones y Asociaciones

Por lo general las Leyes y demás normas reguladoras de la materia contemplan la posibilidad de que las Cofradías de Pescadores se federen sin que ello implique la pérdida de su propia personalidad. Por supuesto, la federación que se constituya estará dotada de su propia personalidad jurídica y plena capacidad de obrar.

Las Federaciones se definen también como corporaciones de Derecho Público y las mismas se regirán, además de por normas de distinto rango, por sus propios estatutos. Entre las funciones que competen a las federaciones se encuentran las de actuar como órganos de consulta y colaboración con la Administración pública; representar a las Cofradías que las integran en las materias que entren dentro del ámbito de su actuación; prestar asesoramiento técnico y jurídico a las Cofradías federadas, etc. Esto no obstante, es regla común la de que las Federaciones en ningún caso asumirán la totalidad de las competencias que corresponden a las Cofradías que las integran.

En punto a su estructura orgánica, los órganos rectores de las Federaciones son la Junta general, el Comité ejecutivo y el presidente. Por lo demás, cada Federación tendrá también un secretario designado por la Junta general, cuya principal función estriba en levantar acta de las reuniones de los órganos rectores colegiados (para la elección de los cargos en los órganos rectores de las Federaciones

se seguirá el mismo procedimiento electoral previsto para las Cofradías; ver, por ejemplo, los arts. 78 y ss. del Decreto gallego 8/2014).

Las Cofradías podrán también asociarse, mediante formas asociativas distintas de las Federaciones, para llevar a cabo la gestión de determinados servicios de interés común, de acuerdo con las normas que sean de aplicación a la forma asociativa elegida. Los respectivos acuerdos de asociación serán adoptados por las Juntas generales de las Cofradías que se asocian y de los mismos se dará cuenta, a los efectos oportunos, a la competente autoridad administrativa.

5. Régimen económico y contable

En términos generales puede afirmarse que la regulación más pormenorizada de esta materia no pasa de tener un origen estatutario o reglamentario. Los textos legales (básicamente los autonómicos) se limitan a dictar algunas normas sobre el presupuesto, el patrimonio, los recursos económicos y el régimen contable de las Cofradías.

Con respecto al *presupuesto* se establece, además de la obligatoriedad del mismo, que habrá de ser elaborado por el Cabildo y aprobado por la Junta General; y tanto de su aprobación y modificación como de su liquidación se dará cuenta a la Administración pública competente

En punto al *patrimonio* de la Cofradía, las normas incluyen como integrantes del mismo: los bienes y derechos de su titularidad; las donaciones y legados; las acciones y demás valores que posea; así como los derechos de propiedad industrial o intelectual. El patrimonio se concibe como indivisible y afecto al servicio común de todos los miembros de la Cofradía.

En lo tocante a los *recursos económicos* se suelen considerar como tales: las cuotas ordinarias y extraordinarias; los derechos y exenciones que se reconozcan a la Cofradía; los frutos y rentas que generen su patrimonio; las cantidades que perciba por sanciones impuestas a sus miembros; las subvenciones recibidas de la Administración pública; los ingresos por servicios prestados; los retornos; y cualquier otro recurso obtenido conforme a las disposiciones aplicables.

Y por lo que concierne al *régimen contable*, las Cofradías de Pescadores llevarán un plan contable único y, en lo que proceda, se ajustarán a las disposiciones de los RRDD 1514/2007 (por el que se aprueba el Plan general de contabilidad) o, en su caso, 1515/2007 (que aprueba el Plan general de contabilidad de las pequeñas y medianas empresas). Asimismo, las Cofradías llevarán también la documenta-

ción debidamente legalizada y habrán de elaborar y aprobar las cuentas anuales, con obligación de depositarlas en el correspondiente Registro de Cofradías y conservarlas por un período de tiempo que se suele fijar en seis años.

6. Fusión y disolución

La *fusión* de Cofradías de Pescadores entre sí (por creación y no por absorción) puede tener su origen en un acuerdo adoptado por las respectivas Juntas generales o en una resolución tomada de oficio por la competente autoridad administrativa. El acuerdo de fusión ha de ser tomado por una mayoría cualificada (normalmente tres cuartas partes de los miembros de cada Cofradía participante). Y en lo tocante a la resolución administrativa de fusión, las normas suelen permitir esta vía en los casos, entre otros, en que las Cofradías afectadas carezcan de recursos suficientes para atender las necesidades de sus miembros o cuando se prevea que la fusión encierra claras ventajas para las Cofradías implicadas en la prestación de sus servicios.

Como principales efectos derivados de la fusión se suelen señalar:

- a) la creación de una nueva Cofradía cuyo ámbito territorial asumirá el de las Cofradías implicadas;
- b) la integración de los miembros de estas Cofradías en la Cofradía resultante;
- c) la pérdida de las concesiones y autorizaciones administrativas para el ejercicio del marisqueo y cultivos marinos de las que eran titulares las Cofradías desaparecidas;
- d) el cese de los miembros con cargos en las Cofradías fusionadas; y
- e) el personal funcionario de las Cofradías implicadas será retribuido de conformidad con la normativa aplicable en materia de función pública.

Por su lado, la *disolución* de las Cofradías de Pescadores se producirá en virtud del correspondiente acuerdo tomado por la Junta general con una mayoría cualificada (de ordinario, tres cuartas partes de los miembros).

Los principales efectos de la disolución se cifran en:

- a) La pérdida de las concesiones y autorizaciones de que sean titulares;
- b) La agregación del ámbito territorial de la Cofradía disuelta al territorio de las cofradías colindantes;
- c) La posibilidad de que los miembros de la Cofradía disuelta se integren en alguna Cofradía limítrofe;
- d) La fijación del destino del patrimonio resultante, una vez satisfechas las obligaciones, si bien en ningún caso ese patrimonio podrá ser repartido entre los miembros de la Cofradía disuelta (es frecuente, sin embargo, la previsión del reintegro a los miembros del importe de las cuotas abonadas durante el último año); y
- e) La retribución del personal funcionario de la Cofradía disuelta con arreglo a la normativa aplicable a la función pública.

IV. Elementos que determinan su inclusión en el ámbito de la Economía Social

1. Preliminar

La cuestión de si las Cofradías de Pescadores han de ser consideradas o no como entidades de la Economía Social ha sido objeto de amplio debate por parte de los estudiosos de esta modalidad de Economía⁴. En el momento presente, sin embargo, y al margen de los diferentes puntos de vista que a nivel teórico puedan mantenerse sobre el anclaje de las Cofradías de Pescadores en la categoría de la Economía Social, es lo cierto que en el plano normativo la cuestión ha sido zanjada en sentido positivo. En efecto, la última Ley española reguladora de la Economía Social (Ley estatal 5/2011, de 29 de marzo) incluye a las Cofradías de Pescadores entre las entidades integrantes de la Economía Social.

Como es sabido, el sustrato jurídico que sirve de fundamento a las entidades que integran la Economía Social se encuentra ya en el texto constitucional de 1978 (ver, entre otros, los arts. 40, 41 y 47). Y sobre esta base, la Economía Social empieza a tener un reconocimiento expreso por parte de las instituciones públicas con la creación en 1990 del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES) en virtud de la Ley 31/1990 (Instituto cuyas funciones asumió en 1997

4. Para una detenida exposición del tema, véase Cervera Paz, A., *Percepción cooperativa de las Cofradías de Pescadores: un estudio empírico*, en REVESCO, 103 (2010), pp. 7 y ss.

la Dirección General del Fomento de la Economía Social y del Fondo Europeo) y la incorporación del Consejo para el Fomento de la Economía Social por la Ley estatal de Cooperativas 27/1999 (desarrollada en este punto por el RD 219/2001).

Cañidos aquí a la Ley estatal 5/2011, su artículo 2 define la Economía Social como “el conjunto de las actividades económicas y empresariales que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos.” Aunque la Ley no las define, de este concepto de Economía Social que formula se infiere que las Entidades de la Economía Social son en general “entidades que en el ámbito privado realizan actividades económicas y empresariales, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 4 de la Ley, y persiguen un interés colectivo de sus componentes o un interés general económico o social, o ambos”.

Según el artículo 4 de la Ley, los *principios* a los que han de ajustarse las entidades de Economía Social son los de:

- a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en la gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones al trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social.
- b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica, en función principalmente del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por sus miembros; aplicación que, en su caso, puede destinarse a la realización del fin social de la entidad.
- c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, así como la sostenibilidad.
- d) Independencia respecto a los Poderes públicos.

Pues bien, por considerar que ciertas entidades ajustan sus específicas actividades a los precedentes principios, el artículo 5 de la Ley incluye expresamente las Cofradías de Pescadores entre las Entidades que en la actualidad forman parte de la Economía Social (sin perjuicio del catálogo que se recoge en el apartado 1

de este artículo, se deja abierta la posibilidad de quedar incluidas como de Economía Social cualesquiera otras Entidades cuyas reglas de funcionamiento se correspondan con los indicados principios y pasen a formar parte del catálogo establecido en el artículo 6 de la Ley).

2. Grado de inserción de los rasgos propios de la Economía Social en las Cofradías de Pescadores

Obviamente la calificación que atribuye la Ley a las Cofradías de Pescadores como Entidades de la Economía Social, ha resuelto en sentido positivo la cuestión antes planteada sobre si estas Cofradías responden o no a los parámetros legalmente exigidos para incluirlas entre las entidades de la Economía Social; así lo postula, por lo demás, el antiguo brocardo: “*legis auctore locuto, causa finita*”. Mas, al margen de esto, no parece ocioso preguntarse aquí acerca de la presencia en las Cofradías de Pescadores, y en qué grado, de los rasgos definidores de la Economía Social.

Pues bien, a la vista del concepto de Economía Social y de los principios que deben conformar las Entidades que la integran, procede examinar si en las Cofradías de Pescadores concurren los siguientes rasgos: ejercicio de actividades económicas y empresariales (2.1), primacía de las personas y del fin social sobre el capital (2.2), promoción de la solidaridad interna y con la sociedad (2.3), aplicación de los resultados (2.4), e independencia respecto de los poderes públicos (2.5).

2.1. Ejercicio de actividades económicas por las Cofradías de Pescadores

Las normas que las regulan asignan a las Cofradías de Pescadores el desempeño de funciones que básicamente se traducen en: i) actuar como órganos de consulta y de colaboración con la Administración Pública; ii) prestar servicios a sus miembros representando y defendiendo sus intereses; y iii) administrar los recursos propios de su patrimonio (art.46 Ley 3/2001). Ahora bien, la amplitud con que se formulan estas funciones, permite que sea bastante variado el concreto elenco de funciones y actividades que en la práctica pueden realizar las Cofradías de Pescadores (en la Ley gallega 9/1993, por ejemplo, se establece que, además de las funciones detalladas en su artículo 3, las Cofradías pueden desarrollar “acti-

vidades propias de organización y comercialización de la producción en el sector pesquero, marisquero y de la acuicultura” (art.1.1).

La flexibilidad con que, sobre todo desde el RD 670/1978, se han movido las Cofradías de Pescadores en el ejercicio de sus actividades ha favorecido que en no pocos casos estas Cofradías vengán desarrollando algunas actividades que pueden calificarse de naturaleza propiamente económica y empresarial. Entre tales actividades destaca la de gestión, por concesión administrativa, de las Lonjas de Pescado en las que tiene lugar la primera venta de productos pesqueros, y a la que suelen ir asociadas la gestión de la construcción y funcionamiento de fábricas de hielo, la venta de cebos, de pertrechos, cajas o ropas de agua, así como la mejora de canales de comercialización de los productos y la comercialización directa de éstos.

Como acaba de indicarse, dentro del amplio margen con que se mueven las Cofradías de Pescadores para desarrollar actividades económicas, merece mención destacada la relativa a la comercialización del pescado fresco, mediante la gestión de las Lonjas de contratación. Éstas son espacios en los que se efectúa la primera venta del pescado fresco y en los que se realizan los primeros controles de índole sanitaria y comercial (v. el art. 70 de la Ley 3/2001). Nacidas dichas Lonjas a mediados del pasado siglo XX para facilitar la comercialización de productos del mar, en ellas se generalizó el sistema de puja “a la baja” (de origen holandés)⁵.

Cabe pensar, de otro lado, que la aptitud de las Cofradías de Pescadores para el desarrollo de actividades propiamente económicas viene sustentada por la idea de que estas entidades se rigen primordialmente por las normas de Derecho privado. Se dice que en ellas predomina la defensa de intereses particulares. Con todo, hay que entender que incluso en aquellas parcelas en las que el sometimiento de las Cofradías de Pescadores al Derecho privado es incuestionable, la incursión que en ellas realiza el Derecho público implica que la aplicación de aquel Derecho esté fuertemente condicionada por la presión de este último sobre el estatuto jurídico de las Cofradías; lo que lleva a entender que, aunque no sea propiamente el Derecho común de las Cofradías de Pescadores, el Derecho público resultará aplicable cada vez que así se prevea expresamente.

En suma, sin negar a las Cofradías de Pescadores la capacidad suficiente para desarrollar actividades típicamente económicas y empresariales, es lo cierto que

5. Sobre el régimen de *primera venta* de productos pesqueros téngase en cuenta el RD 418/2015, de 24 de mayo, *por el que se regula la primera venta de productos pesqueros*.

el ejercicio de estas actividades es tangencial, y no consustancial a la razón de ser y al funcionamiento de las mismas. Significa esto, pues, que cabe perfectamente que existan Cofradías de Pescadores en las que, sin dejar de cumplir sus funciones típicas, esté ausente en ellas la realización de actividades económicas y empresariales. Por esta razón, el requisito exigido a las Entidades de la Economía Social consistente en tener como actividad esencial el ejercicio de actividades de carácter propiamente económico y empresarial se hace presente en las Cofradías de Pescadores en grado relativamente bajo y, en todo caso, siempre con carácter accesorio y eventual.

2.2. Primacía de las personas y del fin social sobre el capital

Las Cofradías de Pescadores son fundamentalmente organizaciones de personas; las mismas agrupan a personas (armadores y trabajadores) y se crean para atender y defender intereses de personas implicadas en el sector pesquero. De otra parte, lo que pudiera equivaler a un “objeto social” se manifiesta en estas Cofradías en las funciones que las normas les asignan en lo que respecta a la defensa de los intereses de sus miembros, como pueden ser las de orientar a éstos sobre ayudas o subvenciones, promover la formación sobre materias relativas a la pesca y la creación de servicios comunes para sus miembros (servicios sociales, recreativos o culturales), etc.

Por lo demás, en el marco de las Cofradías de pescadores no procede establecer una relación de primacía de las personas y del fin social sobre el capital social, toda vez que éste es un concepto propio de otras organizaciones de personas (sociedades mercantiles, cooperativas), pero ajeno a la estructura y funcionamiento de dichas Cofradías; en ellas no existe “capital social” como aportación económica obligatoria de sus miembros y como medida de la posición jurídica de éstos dentro de la Cofradía.

Por todo lo expuesto, procede concluir la nota definidora de la Economía Social ahora examinada concurre en grado elevado en las Cofradías de Pescadores.

2.3. Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad

Como corolario de lo afirmado en el subepígrafe precedente y sin entrar en la interioridad de las motivaciones de sus actuaciones, parece fuera de cualquier

duda que, en una valoración objetiva, los miembros de las Cofradías de Pescadores imprimen a su participación en la vida de estas entidades un espíritu de solidaridad entre ellos y, por extensión, con el entorno social en el que desenvuelven sus actividades. Todo lo cual permite concluir que al igual que antaño, las Cofradías de Pescadores siguen respondiendo a la idea de ayuda y cooperación mutualista de sus miembros a la atención y cobertura de necesidades sentidas como comunes. De ahí que en este punto se estime que las Cofradías de Pescadores responden en grado destacado al principio de “promoción de la solidaridad interna y con la sociedad” que caracteriza a las Entidades de la Economía Social.

2.4. Aplicación de los resultados

A diferencia de las organizaciones capitalistas en las que los resultados obtenidos por el ejercicio de actividades económicas se distribuye entre sus asociados en función de su participación en el capital social, en las entidades de Economía Social la aplicación de los resultados tiene un régimen específico, a saber, la aplicación de éstos se realiza en función del trabajo aportado o del servicio realizado por cada miembro; incluso, en ciertos casos, los resultados se destinan (en todo o en parte) al cumplimiento del fin social de la entidad.

Pues bien, en las Cofradías de Pescadores no es infrecuente la inexistencia de resultados, toda vez que en estas Cofradías no es esencial el desarrollo de actividades económicas y empresariales de las que procedan los “resultados”. Pero incluso en el supuesto de existir tales “resultados” lo común en las Cofradías de Pescadores es que los mismos se destinen en su totalidad a atender los fines sociales de las mismas. Por lo demás, este peculiar sistema de aplicación de los resultados se refleja en la prohibición legal de repartir entre los miembros, en caso de disolución, el haber resultante previo pago de las obligaciones.

En definitiva, pues, dado el sentido que la Ley de Economía Social imprime al particular sistema de aplicación de los resultados obtenidos (art.4, b) diferenciándolo claramente del sistema propio de las entidades capitalistas, es incuestionable que las Cofradías de Pescadores se ajustan en este punto, en su estructura y funcionamiento, al régimen previsto para las entidades de Economía Social.

2.5. *Independencia respecto a los poderes públicos*

Ciertamente, el reconocimiento a las Cofradías de Pescadores de personalidad jurídica propia y de plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines (art.45.2 Ley 3/2001) comporta que las mismas gocen de un margen, más o menos amplio, de autonomía y de autogobierno con respecto a los poderes públicos. Ocurre, sin embargo, que debido a las típicas funciones que la Ley les asigna, las Cofradías de Pescadores ven notablemente recortado el ámbito de su autonomía e independencia. Y así, a diferencia de otras entidades de la Economía Social, en el proceso creativo de las mismas habrán de confluír necesariamente una voluntad privada (el acuerdo de los armadores y trabajadores interesados) y una voluntad pública (resolución de aprobación por el Poder público competente). Como consecuencia de este proceso y de las funciones que se les asignan, las Cofradías de Pescadores se califican como Corporaciones de Derecho Público sujetas a la “tutela” de la Administración pública.

Como manifestaciones de esta tutela suelen mencionarse, entre otras, las de: i) autorización o ratificación de la Administración para la fijación y modificación del ámbito territorial de la Cofradía, ii) comunicación a la Administración de los acuerdos de aprobación, modificación y liquidación del presupuesto y comunicación sobre acuerdos de asociación y de convenios de colaboración; y iii) aprobación por la Administración competente de los acuerdos de fusión o disolución.

Con todo, los recortes a los que queda sometida la independencia de las Cofradías de Pescadores respecto a los poderes públicos dejan a éstas un espacio de autonomía suficiente para el desarrollo de sus propias actividades y el cumplimiento de sus fines específicos en términos análogos a las otras entidades de la Economía Social (por ejemplo, las Empresas de inserción o los Centros especiales de empleo).

2.6. *Conclusión*

Sin romper con la tradición de una institución tan arraigada entre los trabajadores del mar, es lo cierto que las Cofradías de Pescadores han experimentado a lo largo del tiempo un continuado proceso de adaptación a las demandas y necesidades de cada momento. Gracias precisamente a su capacidad de adaptación, estas Cofradías siguen actuando en la hora presente como importantes agentes en el primer y más delicado escalón comercial del sector pesquero, sin mengua

del profundo espíritu mutualista y social que desde sus orígenes ha venido constituyendo una de sus señas de identidad. Por esta razón, hoy como ayer las Cofradías de Pescadores siguen ajustándose, en su estructura y en su funcionamiento, a los mismos principios y cánones que caracterizan en nuestros días la denominada Economía Social. En aquellas, en efecto, las personas (miembros) gozan de primacía sobre el capital, no se reparten los resultados entre los asociados, se sustentan en un clima de solidaridad y de ayuda mutua entre éstos y se actúa con un suficiente grado de autonomía respecto a los poderes públicos. Todo lo cual permite entender que las Cofradías de Pescadores responden, por su estructura y sus actividades, a los rasgos propios de la Economía Social.

V. Análisis empírico

Según datos publicados por la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores, ésta agrupa en su seno a 198 Cofradías de Pescadores distribuidas entre las siguientes Comunidades Autónomas: Cataluña, 30 Cofradías; Baleares, 16; Valencia, 22; Murcia, 4; Andalucía, 18; Galicia, 62; Asturias, 19; Cantabria, 2; Canarias, 24; Ceuta, 1; y 20 Federaciones Provinciales de Cofradías, que representan a un número superior a 10.000 embarcaciones, principalmente dedicadas a la pesca de bajura. Los afiliados de las Cofradías son pequeños armadores y pescadores que cotizan en el Régimen Especial del Mar, que en su conjunto ascienden a más de 30.000 personas. Asimismo, también en las Cofradías se encuentran afiliados las mariscadoras y mariscadores (a pie y a flote), que representan una cifra superior a 5.000 (la mayoría de ellos autónomos cotizantes en el Régimen Especial del Mar).

Las Cofradías de Pescadores y la Federación Nacional están reconocidas por la Ley de Pesca Marítima del Estado (Ley 3/2001) como las Organizaciones con más implantación en el litoral español, por su tradición e importancia actual.

Gestionan 133 Lonjas con un volumen de facturación de 425.072.793.75 euros en 2015 (datos de la propia Federación).

Bibliografía

- Barrio García, Gonzalo A. (1998): “Las cofradías de pescadores en el Derecho español”, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, 1998:2, 161-188.
- Cervera Paz, A. (2006): *Análisis estratégico de las Cofradías de Pescadores en el marco de la Economía Social*, Editorial Académica Española, Cádiz.
- Cervera Paz, A. (2010) “Percepción cooperativa de las Cofradías de Pescadores: un estudio empírico”, en REVESCO,103, 7-32).
- Rebollo Puig, M; Falcón y Tella, R.; y López Benítez, M. (1996) *Naturaleza y régimen jurídico de las Cofradías de Pescadores*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.
- Rumeu de Armas, A. (1991). *Historia de la previsión social en España. Cofradía, Gremios hermandades y Montepíos*, Barcelona.
- Ruiz Blanco, S. y Gómez Cortés, S. (2004/2005). “A información financeira nas confrarías de pescadores: unha necesaria revisión xurídica” *Revista Cooperativismo y Economía social*, 27, 171-185.
- Taboada Mella, S. “El papel de las instituciones en el origen y en la evolución de las cofradías de pescadores gallegas: estudio de casos”, Tesis doctoral, Universidad de Santiago de Compostela.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2007), “Libro blanco de la Pesca”.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. “Plan Estratégico del Igualdad de género en el sector pesquero y Acuícola” (2014-2012).
- Consello de Contas de Galicia* (2007): “Informe general de fiscalización de las Cofradías de Pescadores de Galicia”.