

ANÁLISIS DE LA NATURALEZA Y DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO GALLEGO DE COOPERATIVAS

Julio Costas Comesaña

Prof. TU de Derecho Mercantil
Universidad de Vigo

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NATURALEZA JURÍDICA. III. INDEPENDENCIA FUNCIONAL. IV. FUNCIONES ESPECÍFICAS. V. COMPOSICIÓN Y NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS. VI. ESTRUCTURA ORGÁNICA. VII. REGIMEN FINANCIERO

I. INTRODUCCIÓN

Todas las leyes de cooperativas del Estado español crean un órgano público integrado por representantes de las administraciones públicas y de las sociedades y entidades cooperativas y, en su caso, de los demás agentes de la denominada “economía social”, atribuyéndole, en general, funciones de promoción del cooperativismo y de asesoramiento de la administración en este ámbito empresarial o, más ampliamente, de la economía social.

Este instrumento jurídico de fomento del cooperativismo tiene su origen en Francia en 1918, siendo recibido por la legislación cooperativa española a través de la Ley catalana de Cooperativas de 1934, en la que posteriormente se inspirará, una vez recuperadas las instituciones democráticas, el legislador vasco de la Ley 1/1982, pasando luego a las restantes leyes de cooperativas autonómicas y a la derogada Ley 3/1987, general de cooperativas¹.

1. Vid., GADEA, Enrique, *Derecho de las cooperativas. Análisis de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de cooperativas del País Vasco*, Universidad de Deusto, 1999, Bilbao, págs. 339 y 342.

La Ley 5/1998, de 18 de diciembre, *de Cooperativas de Galicia* (LCG, en adelante), crea el “Consello Galego de Cooperativas” (COGACO, en adelante), al que le dedica dos artículos: el art. 135, relativo a la naturaleza y funciones, y el art. 136, sobre la composición, que han sido desarrollados a través del Decreto 25/2001, do 18 de enero, *por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Gallego de Cooperativas*² (Reglamento del COGACO, en adelante), que constituye el primer acto de desarrollo reglamentario de la LCG. Posteriormente, mediante Orden de 26 de febrero –modificada por la Orden de 16 de marzo siguiente³, y por la Orden de 11 de mayo, fueron nombrados los distintos miembros del COGACO.

El párrafo primero de la Disposición Final Tercera de la LCG le concede a la Xunta de Galicia un plazo de dieciocho meses para dictar “las normas “necesarias” para el desarrollo de esta ley”, mientras que el párrafo segundo la autoriza para dictar todas aquellas disposiciones que resulten “convenientes” para la aplicación da Ley. No cabe duda de que este Reglamento de constitución y funcionamiento del COGACO –aunque no menos el previsto Reglamento del Registro de Cooperativas de Galicia⁴– son disposiciones normativas absolutamente necesarias para una completa y eficaz aplicación de la LCG, pero la tardanza seguramente habría valido la pena, por lo que hace al Reglamento del COGACO, si éste respetase la letra de la Ley y fuese el reflejo del consenso entre la administración gallega y todas las asociaciones cooperativas. Pero, en nuestra opinión, el texto del Decreto 25/2001 diseña un COGACO que en su composición es contrario a la Ley y que funcionalmente está sometido a las directrices de la administración autonómica, como trataremos de demostrar en las páginas que siguen.

II. NATURALEZA JURÍDICA

Sorprendentemente, el artículo 1º del Reglamento, relativo a la naturaleza del COGACO, no transcribe en su integridad el párrafo 1º del número 1 del artículo 135 de la LCG, olvidando reproducir el texto donde la Ley afirma que le compete al COGACO: “velar en todo momento por el cumplimiento de los principios cooperativos, por la correcta aplicación de esta Ley y por el respeto de las reglas de una

2. *Diario Oficial de Galicia (DOG)*, núm. 27, de 7 de febrero de 2001.

3. *DOG* núm. 51, de 13 de marzo; *DOG* núm. 56, de 20 de marzo; y *DOG* núm. 100, de 11 de mayo de 2001, respectivamente.

4. El pasado mes de abril, la Dirección General de Relaciones Laborales envió a las asociaciones de cooperativas un Borrador de Reglamento del Registro de Cooperativas de Galicia, en el que a través de 109 artículos se reproduce, en substancia, el régimen jurídico del Registro Mercantil, si bien gestionado por un funcionario de carrera de la Xunta de Galicia, que ni siquiera tiene que ser licenciado en Derecho y menos aún tener conocimientos en materia de cooperativas, que son simples “méritos preferentes” (art. 3 del Borrador).

gestión correcta y democrática de las cooperativas de Galicia, eso sin perjuicio de las funciones inspectoras que le correspondan a la administración”. Creemos que no puede existir otra razón que justifique esta omisión que un olvido involuntario, que, en todo caso, no debe producir mayores consecuencias al punto de fijar la naturaleza del COGACO, y de definir sus concretas funciones conforme a la LCG.

Reproduciendo literalmente lo que establece la Ley, excepto la omisión comentada, este art. 1º del Reglamento dispone que el COGACO es el máximo órgano de promoción y difusión del cooperativismo en la Comunidad Autónoma de Galicia, funcionando, además, como órgano consultivo y asesor de las administraciones públicas gallegas en el ámbito del cooperativismo. Estamos, pues, ante un órgano de la administración que tiene la doble función de impulsar el movimiento cooperativo en Galicia –junto con las uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas (art. 134.1.d) LCG)–, y la función de colaborar con las distintas administraciones públicas gallegas (Xunta, Parlamento, Diputaciones, Ayuntamientos) en los temas que afecten al cooperativismo.

Esta dual “naturaleza funcional” del COGACO se corresponde, en líneas generales, con lo establecido por la absoluta mayoría de las leyes de cooperativas del Estado que crean un órgano similar. Así, aunque el art. 135 de la LCG no lo afirma literalmente, a diferencia, por ejemplo, del art. 136.1 de la Ley 4/1999, de cooperativas de la Comunidad de Madrid (LCM, en adelante), que califica el “Consejo de Cooperativismo de la Comunidad de Madrid”, como un órgano de “participación, colaboración y coordinación” entre el movimiento cooperativo y la Administración Autónoma, lo cierto es que el COGACO también es un órgano público de colaboración y coordinación entre la administración gallega y el movimiento cooperativo gallego, como bien se desprende de su composición y de las concretas funciones enunciadas en el Reglamento y en la LCG que, en particular, en el art. 132.3 dispone: “Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Galicia adoptarán las medidas necesarias para fomentar el asociacionismo de las entidades cooperativas y las relaciones de intercooperación, con la colaboración y asistencia del “Consello Galego de Cooperativas”. En este mismo sentido, en la Exposición de Motivos del Reglamento, al justificar la constitución del COGACO, éste es calificado como “vehículo de “participación” institucional del movimiento cooperativo” necesario para que “los propios representantes de las cooperativas “participen” en la propia aplicación y desenvolvimiento de la normativa autonómica en la materia”.

Siguiendo también a esa legislación cooperativa autonómica, el COGACO no puede ser calificado como el máximo órgano de representación de las cooperativas ante la Administración de la Xunta de Galicia, como sí lo era el “Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi” bajo la Ley 1/1982, sobre cooperativas; naturaleza representativa atípica de la que carece actualmente al serle atribuida por la vigente Ley 4/1993, de cooperativas de Euskadi (LCPV, en adelante), a las uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas (art. 143.1), y a la “Confederación de Cooperativas de Euskadi” (art. 144.3), configurada por la LCPV como el máximo órgano de representación de las cooperativas vascas y de sus organizaciones

(Disposición Transitoria Cuarta de la LCPV)⁵. Frente a este modelo, la LCG es clara al atribuirle, de modo colectivo, a las uniones, federaciones y confederaciones la representatividad de las sociedades y entidades cooperativas que asocien (art. 134.1.a) LCG).

La Ley y el Reglamento del Consejo, en este art. 1º, disponen que el COGACO goza de plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus objetivos o funciones (art. 135 LCG), debiendo ajustar su régimen jurídico de funcionamiento interno a lo dispuesto, con carácter general, para los órganos públicos colegiados en los que participen organizaciones representativas de intereses sociales, en el capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, además de su normativa específica contenida en este Reglamento y en el futuro “Reglamento de Régimen Interno” que apruebe el Pleno del COGACO (art. 8º.1.b)). Así mismo, este art. 1º del Reglamento termina disponiendo que el Consejo de Cooperativas queda adscrito a la Consellería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales, por ser ésta la que actualmente resulta competente en materia de Trabajo, que le asignará el personal funcionario y los recursos económicos suficientes para su funcionamiento. Conforme con esta adscripción a los Servicios Centrales de la Dirección General de Relaciones Laborales, el art. 2º del Reglamento establece que el COGACO tiene su domicilio en la ciudad de Santiago de Compostela.

III. INDEPENDENCIA FUNCIONAL

De acuerdo con el art. 32 de la Ley 30/1992, la naturaleza jurídica del COGACO es la de un órgano colegiado de la Administración de la Xunta de Galicia, compuesto por representantes de distintas Administraciones Públicas (Xunta, Ayuntamientos y Universidades públicas gallegas) y de las organizaciones representativas de las cooperativas gallegas. Respecto de estos órganos colegiados, sigue afirmando el citado precepto legal, que no obstante su integración en la Administración Pública que corresponda, no participarán en su estructura jerárquica salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado. Pues, bien, tanto la LCG como el Reglamento del COGACO no aclaran a qué efectos se produce la adscripción a la Consellería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales, aunque el art. 135.1 LCG al disponer que el Consejo gozará de “autonomía suficiente” para la ejecución de sus funciones, parece indicar que no se produce esa integración en la estructura jerárquica de la Consellería.

5. En igual sentido, la Ley valenciana (art. 97) y catalana (art. 112) de cooperativas crean una Confederación de cooperativas como máximo órgano de representación de las cooperativas y de sus organizaciones.

En nuestra opinión, este reconocimiento de autonomía en el ejercicio de las funciones institucionales, que, sorprendentemente, omite reproducir o aclarar el Reglamento del Consejo, resulta imposible e incompatible con el criterio de dependencia jerárquica. Esta conclusión queda refrendada con la utilización de los dos restantes criterios de análisis recogidos en el art. 32.2 de la Ley 30/1992, en la medida en que del examen de las funciones y de la naturaleza del COGACO resulta imprescindible autonomía de funcionamiento respecto de la Dirección General de Relaciones Laborales a la que queda adscrito.

Sin embargo, este reconocimiento de autonomía funcional podría y debería haber sido más claro y rotundo, como se puede observar en la legislación autonómica y estatal de cooperativas. Creemos que la forma más adecuada de garantizar esa independencia funcional, imprescindible para preservar la virtualidad y eficacia de funciones importantes del COGACO como, por ejemplo, nombrar liquidadores en ciertos supuestos legales (art. 89.3 LCG) o el arbitraje cooperativo, era la de reconocerle personalidad jurídica propia, siguiendo así al art. 145.1 de la LCPV. De no optarse por esta solución, ciertamente minoritaria en nuestra legislación cooperativa, habedemos que la Ley o el Reglamento, para disipar toda posible duda, deberían haber especificado que la adscripción a la Consellería de Justicia tiene lugar sin merma de su plena independencia funcional respecto de los restantes órganos administrativos de la Comunidad Autónoma. En tal sentido se expresan el art. 136.2 da LCM, y la Disposición Adicional Segunda de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. En particular, esta última dispone que la adscripción, a través del Ministerio de Asuntos Sociales, a la Administración General del Estado, del "Consejo para el Fomento de la Economía Social" tiene lugar sin participar en la estructura jerárquica de ésta. Incluso, sin hacer expresa mención de este principio de independencia de criterio en el desarrollo de sus funciones, quizá hubiera bastado con establecer una composición y sistema de designación de miembros adecuado para tal fin.

En efecto, la calificación del COGACO como órgano de naturaleza pública, integrado en la estructura orgánica de la administración autonómica, no tiene que significar, necesariamente, dependencia funcional de criterio y de actuación respecto del titular de la Consellería o de la Dirección General en la que orgánicamente se integra, pues, al final, la dependencia o independencia funcional de un órgano público colegiado representativo de intereses de grupos sociales como el COGACO, depende directamente de la composición y del régimen jurídico de nombramiento, duración y cese de sus miembros. Y es aquí que, en nuestra opinión, los arts. 4º y 6º del Reglamento configuran, contradiciendo incluso la literalidad de la Ley, un COGACO donde la autonomía de criterio y de funcionamiento, en la práctica, resultan *per se* imposibles. En este punto, entendemos que el legislador debería haber reflexionado más sobre la naturaleza y objetivos de este órgano. Tal y como resulta de la LCG, no estamos ante un órgano administrativo de control o inspección de las entidades cooperativas, sino ante el Consejo Gallego "de Cooperativas", articulado como instrumento público que debe servir de espacio y canalizador de la colabo-

ración entre las administraciones y las asociaciones cooperativas, así como de vehículo de participación de estas últimas en el diseño de la legislación y política de cooperativismo de aquéllas, principalmente, de la Xunta de Galicia, asumiendo, a tal fin, concretas funciones que para ser eficaces deben ser ejercitadas por un órgano que aúne, representatividad de los dos polos implicados (mayoritariamente, del polo cooperativo), profesionalidad e independencia funcional; características estas últimas en las que el actual COGACO muestra serias deficiencias que, a nuestra parecer, dificultarán el logro efectivo de los objetivos institucionales que le marca la LCG.

En primer lugar, no es un órgano con cualificación profesional porque el Reglamento no permite garantizar que sus miembros, al menos una parte, sean personas con conocimientos y valía en el campo cooperativo. La legislación cooperativa española muestra varios ejemplos de cómo garantizar la presencia de vocales profesionales. El Decreto Ley 1/1992, de Cooperativas de Catalunya (LCC, en adelante), dispone que el Parlamento catalán nombrará a cuatro miembros del Consejo Superior de la Cooperación entre personas de competencia y valía reconocidas en el campo de la cooperación. El art. 136.4 de la LCM exige que el “Consejo del Cooperativismo de la Comunidad de Madrid” esté en parte integrado por expertos de reconocido prestigio en número que reglamentariamente se determine. Más recientemente, el RD 219/2001, de 3 de marzo, sobre organización y funcionamiento del “Consejo para el Fomento de la Economía Social”⁶, reserva cinco puestos para personas de reconocido prestigio en el ámbito de la economía social. Nada de esto prevé el Reglamento del COGACO, que ni garantiza que el personal funcionario de la Consellería adscrito al Consejo tenga conocimientos en Derecho cooperativo (art. 1º, al final)⁷.

En segundo lugar, la carencia material de independencia funcional del COGACO resulta claramente de la combinación de varios factores. Primero, los “miembros” de las distintas administraciones igualan en número a los vocales propuestos por las cooperativas, y voto los superan debido al valor dirimente del voto del Presidente en caso de empate (art. 8º.2). Segundo, el Presidente del COGACO no es elegido entre sus miembros (principio democrático consustancial al Derecho cooperativo y recogido en varias Leyes autonómicas de cooperativas: Leyes vasca y valenciana⁸), ni tan siquiera debe ser nombrado discrecionalmente por el Conselleiro entre los miembros del Consejo (Ley andaluza⁹) o entre personas de reconocido prestigio en el ámbito cooperativo, ya que por disposición directa de la Ley gallega tiene que ser el propio titular de la Consellería donde se integra el COGACO, siguiendo así el modelo que representa la Ley catalana de cooperativas, la más antigua de las exis-

6. BOE de 15 de marzo.

7. Una de las alegaciones hechas por la Federación de Cooperativas “Sinergia” al Borrador de Reglamento se encaminaba en esta dirección.

8. Decreto Legislativo 1/1998, de 23 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, DOGV, do 30 de junio.

9. Ley 2/199, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas (BOJA, de 20 de abril de 1999).

tentes actualmente en el Estado. Tercero, la facultad de las administraciones públicas representadas en el Consejo para proponer y cesar a sus representantes es absolutamente discrecional, por cuanto la persona designada no tiene porque poseer experiencia o cualificación profesional, y porque ejercerán su cargo por tiempo indefinido, salvo renuncia o cese discrecional acordado por el Presidente, a propuesta de la Administración o la Consellería representada.

IV. FUNCIONES ESPECÍFICAS

Las concretas funciones del COGACO aparecen enumeradas en el artículo 3º del Reglamento, que reproduce literalmente el art. 135.2 de la LCG¹⁰. Sin embargo, éstas no son las únicas funciones que asume el COGACO, ya que la Ley, a lo largo del texto, le atribuye otras funciones, no menos importantes, que bien podrían haber sido recogidas en este precepto del Reglamento. En concreto, esas otras funciones del COGACO aparecen mencionadas en los siguientes artículos de la LCG:

- Art. 10.5: Manifiestar su opinión sobre la determinación por la Xunta de Galicia de la proporción máxima permitida entre los depósitos de los socios en la sección y los recursos propios de las cooperativas con sección de crédito

- Art. 68.2.f): Autorizar a las cooperativas a destinar recursos del Fondo de Formación y Promoción Cooperativa a la promoción cultural, profesional y social de la comunidad en general

- Art. 68.3: Gestionar directamente el Fondo de Promoción cuando la cooperativa le transfiera voluntariamente su importe o por no aplicarlos a su destino en el plazo de cinco años

- Art. 84.2.d): Designar a los expertos independientes encargados de realizar un informe sobre el patrimonio social de la cooperativa que se transforma en otro tipo social

- Art. 84.4, al final: Ejercer, si es el caso, el derecho de acreedor preferente para la recuperación del importe del patrimonio de la cooperativa transferido a la sociedad en que se transforma

- Art. 87.2, al final: Instar la disolución judicial de la cooperativa cuando existiendo causa de disolución, la asamblea general no pudiese adoptar ese acuerdo de disolución

- Art. 89.3: Nombrar liquidadores cuando estos no fuesen nombrados por la asamblea general en el plazo de dos meses desde la disolución

- Art. 91.1.f): Recibir el remanente de liquidación de la cooperativa

10. La Federación de Cooperativas "Sinergia" propuso que el COGACO asumiese la función de vigilar las subvenciones otorgadas al cooperativismo".

- Art. 92.2: Nombrar una o varias personas para que se encarguen de intervenir la liquidación de la cooperativa y de velar por el cumplimiento de las leyes y de los estatutos, cuando así lo justifique la importancia de la liquidación
- Art. 93.3: Recibir, en la adjudicación del haber social de la cooperativa, el importe del Fondo de Formación y Promoción Cooperativa
- Art. 94.3: Impugnar los acuerdos de la asamblea general por los que se aprueben el balance final de liquidación, el proyecto de distribución del activo y los informes de los interventores y auditores.
- Art. 140.1: Emitir informe en los expedientes de intervención temporal de la cooperativa
- Art. 140.2: Proponer un representante para que ejerza funciones asesoras de los órganos sociales de la cooperativa intervenida
- Art. 141.2.a): Emitir informe en los expedientes de descalificación de la cooperativa
- Art. 141.4: Nombrar liquidadores de la sociedad en proceso de disolución iniciado por acuerdo de descalificación, en el supuesto de que no sean nombrados en el plazo de dos meses desde la disolución

Desde el punto de vista del movimiento cooperativo, puede resultar particularmente relevante el hecho de que entre las funciones específicas del COGACO están las de “conciliar y ejercer el arbitraje en las cuestiones litigiosas que se susciten entre las cooperativas, entre éstas y sus socios, o en el seno de ellas entre sus socios, cuando ambas partes lo soliciten o bien estén obligadas a ello en razón de lo establecido en sus estatutos”¹¹. Es de subrayar que la atribución de ambas funciones no aparece ni limitada a conflictos nacidos de la actividad cooperativizada¹², ni a aquellas materias que sean de libre disposición por las partes, aunque este último límite deriva de la propia legislación general de arbitraje. Por lo demás, sólo resta esperar la rápida aprobación de las disposiciones necesarias para hacer efectiva, por una parte, la conciliación como fase previa y voluntaria al contencioso judicial, y, por otra, el arbitraje como vía de resolución del conflicto alternativa a la judicial. En particular, un futuro “Reglamento de mediación y arbitraje cooperativo” tendrá que determinar, entre otras cuestiones igual de relevantes, si el arbitraje del COGACO será sólo de derecho o también de equidad, cuestión sobre la que la Ley y el Reglamento no se pronuncian, a diferencia de la Ley valenciana (art. 111) y de la Ley andaluza (art. 176) que, al igual que otras normas autonómicas, admiten el arbitraje de derecho y de equidad. Por último, no deja de sorprendernos que se mencione como función específica del COGACO, dada su naturaleza de órgano de fomento “del cooperati-

11. Entre las funciones de las uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas figuran las de realizar mediaciones y conciliaciones entre los miembros que asocien (art. 134.1d) LCG).

12. El Reglamento de arbitraje, conciliación y mediación cooperativos, aprobado por Decreto 245/2000, de 5 de diciembre del Consejo de Gobierno de Extremadura (DOE del 12 de diciembre; corrección de errores DOE del 26), sí limita el ejercicio de estas funciones a conflictos nacidos a resultas de la actividad cooperativizada o asociada (art. 3 del Reglamento).

vismo”, la de “contribuir al perfeccionamiento del régimen legal e institucional del ordenamiento socioeconómico de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 135.2.e) LCG), pues nos parece una función más propia de un órgano de fomento da economía social como el creado por la Ley 27/1999, de cooperativas.

V. COMPOSICIÓN Y NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS

La exacta composición del COGACO nacida de lo dispuesto en su Reglamento no parece del todo respetuosa con lo establecido por la Ley, que, ciertamente, no es muy clara al respecto. El art. 136.1 de la LCG dispone: “El Consejo Gallego de Cooperativas estará integrado mayoritariamente por las entidades representativas de las cooperativas”, pero, acto seguido, en su párrafo segundo, se afirma: “El número de representantes del cooperativismo no será inferior al resto de miembros que integran el Consejo”¹³. Parece claro que se trata de dos normas contradictorias, ya que es obvio que las expresiones “mayoritariamente” y “no inferior” no son equivalentes, por cuanto una representación paritaria cumpliría la segunda de las exigencias pero no la primera. Así y todo, el Reglamento del COGACO no respeta, siquiera, la exigencia de que, al menos, la representación del movimiento cooperativista fuese igual a la del resto de los miembros del Consejo. De hecho, puede entenderse que, tanto en número como en votos, los representantes de las cooperativas son minoría frente a los representantes de las administraciones. En efecto, las distintas administraciones representadas cuentan con ocho miembros más el secretario, que carece de voto, frente a los siete representantes de las asociaciones de cooperativas gallegas más representativas y uno más propuesto por la única cooperativa de crédito gallega que existe. Siendo, pues, dieciséis el número máximo de votos posibles, el art. 8.2 del Reglamento, para deshacer eventuales empates, atribuye al voto del presidente valor dirimente. Hay que decir que esta última norma reglamentaria representa una opción voluntaria del legislador gallego, por cuanto el art. 23.1.d) de la Ley 30/1992, que impone el valor dirimente del voto del Presidente de órganos colegiados, expresamente, exceptúa esta norma para los órganos colegiados en los que, como el COGACO, participen organizaciones representativas de intereses sociales.

En el debate sobre el Borrador del Proyecto de Reglamento, la Xunta de Galicia, frente a la petición unánime de todas las asociaciones de cooperativas de que se

13. En el Proyecto de LCG publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Galicia (BOPG) de 17 de abril de 1997, el art. 136.1 exigía, sin matices, la presencia mayoritaria de las entidades cooperativas en el COGACO (BOPG, núm. 634, de 16.04.97). El matiz de que esa representación no será inferior al resto de los miembros es el resultado de una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Popular de Galicia, que fue incorporada al texto legal aprobado.

respetase el principio clásico de representación mayoritaria del sector, defendió su posición con el argumento de que tal presencia mayoritaria de las cooperativas hay que predicarla respecto de los distintos grupos de administraciones representadas en el COGACO, y, en especial, frente a la administración autonómica. Este argumento carece de consistencia. De la lectura del art. 136 de la LCG no es posible concluir que existen cuatro sectores representados en el COGACO: cooperativas, Xunta de Galicia, ayuntamientos y universidades públicas. Basta con leer el párrafo 2º del art. 136.2 de la LCG para afirmar que, a estos efectos, sólo hay representantes de las administraciones y del movimiento cooperativo, cuyo número no será inferior “al resto” de los miembros que integran el Consejo.

En cualquier caso, esta presencia mayoritaria de las administraciones se compecede mal con la ubicación legal del COGACO en el capítulo II, del Título IV de la LCG, que lleva el rótulo: “De las asociaciones y representación cooperativa”, de forma que debería ser integrado en el Título V de la Ley, relativo a la “administración pública y las cooperativas”.

En el COGACO estarán representadas tres administraciones públicas: la Xunta de Galicia, los ayuntamientos gallegos y las tres universidades públicas de Galicia, siendo mayoritaria la presencia de la Xunta, que es a quien le corresponden las competencias en la materia. El Reglamento atribuye nominalmente la representación de los ayuntamientos (un vocal) a la “Federación Galega de Municipios e Provincias”, la única actualmente existente. El vocal representante de las universidades públicas gallegas debe ser propuesto por el “Consello Universitario de Galicia”, integrado por las tres universidades y por la Consellería de Educación (art. 5º.1). Los cuatro representantes de la Xunta de Galicia son propuestos por otras tantas Consellerías, todas ellas con competencias relacionadas con algunas de las clases de cooperativas reguladas por la Ley, aunque no están todas. En el debate del Borrador del Proyecto de Reglamento con las asociaciones cooperativas, éstas propusieron que las Consellerías de Educación y de Economía o la Industria pudiesen proponer cada una un representante, pero la administración autonómica sólo acepto incrementar su presencia con un representante de la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria, que se suma así a la Consellería de Agricultura, Ganadería y Política Agroalimentaria, a la Consellería de Pesca, Marisqueo y Acuicultura, y a la Consellería de Familia, Promoción del Empleo, Mujer y Juventud (art. 4º.1).

Además, el COGACO está compuesto por un Presidente, que lo es el Conselleiro de Justicia, Interior y Relaciones Laborales, y por el Director General de Relaciones Laborales, contando con un Secretario que actuará con voz pero sin voto (art. 4º.1, letras a) y b), y 2). La condición de Presidente del Conselleiro está impuesta por la Ley¹⁴, aunque probablemente non sea ni la mejor ni la más democrática de las opciones posibles entre el amplio abanico de soluciones que ofrece la legislación

14. Esta norma fue objeto de una enmienda de supresión por parte del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego; Enmienda núm. 297; BOPG, Núm. 63, de 1 de abril de 1998, pág. 1984.

cooperativa española. En relación con el nombramiento del Secretario resulta, cuando menos curioso, que para designar a los miembros representantes de las administraciones no se exija vinculación o conocimientos profesionales o intelectuales sobre cooperativismo y, sin embargo, se disponga que para poder ser nombrado Secretario, habrá que ser funcionario “con acreditada cualificación técnica en el área del cooperativismo” (art. 5º.4), cuando, por sus funciones propias (art. 12), más bien habría que exigir cualificación jurídica. Tampoco estimamos que exista justificación objetiva para que el Secretario del Consejo sea nombrado por un Presidente no electo, cuando lo más respetuoso y democrático hubiera sido atribuir esta competencia al pleno del COGACO¹⁵.

De los ocho representantes del movimiento cooperativo, siete son propuestos por las uniones, federaciones o confederaciones de cooperativas, legalmente constituidas, con actividad, y debidamente inscritas en el Registro de Cooperativas de Galicia, siguiendo el sistema de representación proporcional establecido en las letras a), b) y c), del número 2 del artículo 5º. De este sistema queremos destacar, en este momento, que el número de representantes que puede proponer cada asociación, en ningún caso, podrá ser igual o superior al 50% del total de representantes del cooperativismo, así como que las asociaciones que no cuenten con un mínimo de cooperativas asociadas superior al 5% del total de las cooperativas asociadas en Galicia, no tendrán derecho a proponer representantes, salvo que se trate de uniones que asocien al 75% de las cooperativas inscritas y con actividad acreditada de una misma clase. Estas disposiciones son límites correctores del principio proporcional, incorporados al texto reglamentario a iniciativa de todas las asociaciones de cooperativas, que tratan de garantizar, por un lado, una cierta pluralidad en la composición de los vocales del movimiento cooperativo, evitando que una única unión o federación pueda copar todos o la mayoría de los puestos, mientras que, de otro lado, se persigue evitar tendencias estratégicas de “minifundismo asociativo” entre cooperativas de la misma clase.

Al computar las cooperativas asociadas a cada entidad cooperativa, sólo se tendrán en cuenta los datos que obren en el Registro Central de Cooperativas de Galicia. Cuando la propuesta de representantes parta de una federación o de una confederación, o bien de una unión que asocie cooperativas de segundo grado, el Reglamento establece una regla de cómputo particular, ya que para estos casos únicamente se contarán las cooperativas integradas indirectamente a la federación, a través de las uniones asociadas en ella, o a la confederación proponente, a través de las federaciones asociadas, o a una unión, a través de las cooperativas de segundo grado asociadas, si a estas cooperativas no les corresponde proponer representantes en el COGACO a través de la unión o federación asociada, o cedan “global y voluntariamente” su representatividad, según el caso, a la unión, federación o confederación. Esto es, por ejemplo, si una unión tiene un número de cooperativas asociadas suficiente para tener presentación por sí misma en el Consejo, estas

15. Así lo establece el art. 110.1 da Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana.

cooperativas no se computarán para calcular el porcentaje mínimo de representatividad de la federación en la que esas cooperativas estén integradas indirectamente a través de su unión, a no ser que ésta adopte un acuerdo de cesión global de su representatividad en el COGACO a favor de la federación en la que está integrada (art. 5º.2.c)¹⁶.

Sin dudar de la buena intención de la norma, lo cierto es que el Reglamento posibilita dejar fuera del COGACO a la única federación de cooperativas que por el momento existe en Galicia. Aún más, esta norma desincentiva la integración cooperativa más allá de las uniones de cooperativas, que resultan notablemente favorecidas¹⁷. Desconoce, igualmente, y en este sentido va en contra de la propia Ley, que la integración cooperativa y las distintas formas de asociación cooperativa tienen funciones y objetivos distintos, porque representan intereses cooperativos diferentes, que deben estar presentes en el Consejo en la medida en que alcancen la representatividad mínima establecida.

El octavo representante del cooperativismo debe ser “propuesto por acuerdo de las cooperativas de crédito inscritas en el Registro de Cooperativas de Galicia y con actividad acreditada” (art. 5º.3 del Reglamento). Sobre esta norma excepcional procede recordar, en primer lugar, que la Ley le concede a las uniones, federaciones y confederaciones la representatividad de las sociedades cooperativas que asocien (art. 134.1.a) LCG), y que cuando no existan en número suficiente para formar una unión, estas cooperativas podrán asociarse entre si con independencia de su número y de la clase a la que pertenezcan (art. 133 LCG). En segundo término, recordar también que la Ley no obliga a que exista un representante de las cooperativas de crédito, tan sólo indica que “podrán” tener un representante en el COGACO (art. 136.2 LCG).

El art. 136.2 de la LCG condiciona la presencia de un representante directo de esta clase de cooperativas, a que las cooperativas de crédito no alcancen el número suficiente para la constitución de una unión de las reguladas en la Ley, y justifica la concesión de este privilegio en el especial objeto y finalidad, así como en su sujeción a normativa específica. La condición referida se cumple, ya que sólo existe una cooperativa gallega de crédito: la Caja Rural de Lugo. Respeto a la *ratio legis* alegada para esta excepción al principio de representatividad, decir que también se podría emplear para otorgarle representación nominal a otras clases de cooperativas, como las de seguro o las sanitarias, dado su especial objeto social y su sometimiento a legislación especial. Este privilegio representativo es aún menos justificable si se observa que el propio Reglamento articula mecanismos para poder escuchar a las cooperativas y asociaciones que no cuenten con representación directa en el

16. Esta posibilidad de ceder la representatividad fue introducida en el texto final a iniciativa de todas las asociaciones de cooperativas

17. La Ley vasca, a pesar de regular las tres formas clásicas de asociaciones de cooperativas, concede en exclusiva a las federaciones la representatividad de las cooperativas en el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

COGACO, que podrán ser convocadas con voz pero sin voto cuando se traten asuntos propios de su clase de cooperativas (art. 4º.3). Por estas razones, creemos que se puede afirmar que la auténtica voluntad del legislador reside en garantizar la presencia directa de la Caja Rural de Lugo en el Pleno del COGACO, creando una excepción al principio de representatividad de las asociaciones cooperativas que es único en la legislación cooperativa española.

Por último, el Reglamento establece que cada miembro del COGACO, incluido el secretario y excepto el presidente, tendrá un suplente (art. 4º.2)¹⁸, y que todos los “miembros” del Consejo tienen derecho a percibir una indemnización por asistencia a las reuniones de los órganos colegiados del Consejo de Cooperativas (art. 15). Así mismo, los vocales representantes del cooperativismo serán nombrados por un tiempo máximo de cuatro años (frente al carácter indefinido del nombramiento de los vocales de las administraciones), pudiendo ser reelegidos al término del mandato o substituidos durante el periodo de designación, por iniciativa de la entidad cooperativa que los propuso (art. 6º).

VI. ESTRUCTURA ORGÁNICA

El Consejo funcionará en Pleno y en Comisión Permanente, pudiéndose crear además comisiones de trabajo (art. 7º).

El Pleno está compuesto por todos los miembros del COGACO, siendo de su competencia el ejercicio de las funciones previstas en la Ley, en el art. 3º del Reglamento, así como en el art. 8º.1 de esta norma reglamentaria: aprobar el Reglamento de régimen interno, constituir comisiones de trabajo, y proponer a la Consellería el presupuesto anual del Consejo.

Es competencia del Presidente convocar el Pleno. Está obligado a convocarlo, con carácter ordinario, una vez cada seis meses, y con carácter extraordinario, cuando lo pida la Comisión Permanente o una cuarta parte de los miembros del Consejo (4 vocales)¹⁹. Además, a iniciativa propia, tiene la facultad de convocar el Pleno con carácter extraordinario cuando lo considere conveniente o necesario. Una vez convocado, el Pleno quedará validamente constituido cuando concurran a la reunión más de la mitad de sus “componentes” y, necesariamente, el Presidente y el Secretario o quien los supla²⁰. Según el art. 11, que regula la figura del Vicepresidente del Consejo, cabe interpretar que este suple la ausencia del Presidente a estos efectos de calcular el quórum de asistencia.

18. No obstante, la Orden de 11 de mayo por la que se nombra al representante de las universidades gallegas no nombra a su suplente.

19. El primero borrador de proyecto de Reglamento del Consejo exigía un tercio de los miembros, y la Federación de Cooperativas “Sinergia” proponía un quinto de los miembros.

20. Así o establece o art. 26.1 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Una vez constituido validamente el Pleno, los acuerdos serán adoptados por más de la mitad de los votos válidamente expresados, salvo que el Reglamento de régimen interno establezca una mayoría especial, teniendo cada miembro un voto y el voto del Presidente fuerza dirimente. Ya que los posibles votos nulos, en blanco y las abstenciones no se computan, la base de cálculo tan sólo estará constituida por los votos a favor y en contra, de ahí que los votos afirmativos, si son más que los votos negativos, por definición, siempre serán más de la mitad de los votos válidamente emitidos.

El otro órgano colegiado del COGACO es la Comisión Permanente, configurada por el Reglamento como el órgano encargado de la función ejecutiva del Consejo, ya que entre sus funciones están: llevar la “gestión ordinaria del Consejo” y “ejecutar los” acuerdos del pleno (art. 9º.2); funciones ejecutivas que nos parecen son más propias y más eficaces en manos de un órgano unipersonal a modo de un secretario general técnico o del funcionario que ejerza la jefatura del personal adscrito al Consejo. La Comisión Permanente está constituida por el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario y seis “miembros electivos”, de los que tres serán representantes de las cooperativas y otros tres “del resto” de miembros del Consejo²¹. El procedimiento de nombramiento de estos vocales electivos queda diferido a lo que establezca el Reglamento de régimen interno (art. 9º.1), pero queda claro que no podrá ser mediante designación u otro sistema distinto a la elección por el Pleno dentro de cada un de los dos sectores (cooperativas y administraciones) presentes en el COGACO²². Esta composición reproduce la situación de representación mayoritaria de los representantes de las administraciones a través del voto de calidad del Presidente, o de quien lo supla.

Como excepción a lo dispuesto, con carácter general, en el art. 11, al final para las ausencias del Presidente, el art. 9º.3 del Reglamento atribuye al Director General de Relaciones Laborales la facultad de suplir la ausencia del Presidente en las reuniones de la Comisión Permanente, a todos los efectos, incluso para el voto, excepto para la función de presidir, que será ejercitada por el Vicepresidente. Esta norma constituye un “residuo” de lo que disponía el art. 10, al final, del primer Borrador de Reglamento, que permitía delegar en el Director General todas las funciones del presidente del Consejo; delegación que en el texto vigente sólo puede ser a favor del Vicepresidente²³.

21. Esta norma ratifica la idea de que la presencia mayoritaria de las cooperativas se debe predicar respecto de los restantes miembros del Consejo.

22. Conforme al Decreto 34/1993, del Departamento de Trabajo de la Generalitat de Catalunya, relativo a la composición y funcionamiento del Consejo Superior de Cooperación, los miembros representantes de la Generalitat en la Comisión Permanente son designados por el Conseller competente, que es el presidente del Consejo.

23. En relación con esta norma, queremos subrayar que conforme a la Orden de 26 de febrero de 2001, por la que se nombran miembros del COGACO, la funcionaria de la Consellería nombrada secretaria del Consejo también ha sido designada suplente del Director General de Relaciones Laborales, de tal forma que en el supuesto de doble ausencia (del Presidente y del Director General), la secretaria acumulará dos votos.

El Pleno, discrecionalmente, puede acordar la constitución de “comisiones de trabajo”, para el estudio de cuestiones concretas y la elaboración de informes y dictámenes (art. 13). Nada dispone este Reglamento sobre la composición y funcionamiento de estas comisiones de trabajo, por lo que el futuro Reglamento de régimen interno tendrá que determinar estos y otros aspectos de unas comisiones que asumen funciones de estudio para la elaboración de informes o dictámenes no vinculantes para el Pleno, pero que, al menos, deberían ser públicos. Si establece el art. 11 que le corresponde al Vicepresidente la facultad de “atender”, y si es el caso, presidirlas, en tanto que es función de la Comisión Permanente “coordinar las comisiones de trabajo” (art. 9º2.d). El párrafo 2º, del art. 13, establece que las comisiones de trabajo constituidas se extinguirán por el cumplimiento de la finalidad para la que fueron propuestas, o por acuerdo expreso del Pleno²⁴. Esta última posibilidad constituye un nuevo ejemplo del control de la administración sobre el funcionamiento del COGACO, incluso en relación con instancias de estudio.

Los órganos unipersonales del COGACO son tres: el Presidente, el Vicepresidente y el Secretario (arts. 10, 11 e 12, respectivamente). A los tres ya nos tenemos referido en diversas ocasiones. Ahora queremos resaltar que al Presidente le compete, entre otras, las funciones de ostentar la representación del Consejo y ordenar los pagos, siendo todas sus funciones delegables en el Vicepresidente. Este es nombrado por el Pleno de entre los representantes “de las asociaciones de cooperativas” y a su propuesta. Siguiendo una interpretación literal que, por lo demás nos parece conforme con el principio general de representación proporcional establecido en el art. 5º.2 en orden al nombramiento de los representantes de las cooperativas gallegas, el vocal propuesto por la Caja Rural de Lugo no podría ser nombrado Vicepresidente del Consejo. Conforme al art. 11, para el caso de vacante, ausencia o enfermedad, el Presidente podrá ser substituido por el vicepresidente que, a su vez y por las mismas causas, podrá ser substituido “por un miembro de la comisión permanente elegido a tal efecto”; por tanto, no por la persona designada suplente del vocal de las asociaciones cooperativas designado Vicepresidente. La Secretaría del Consejo, al cargo del funcionario de la Consellería nombrado por el Conselleiro, se configura como un órgano unipersonal de naturaleza técnico-jurídica, por cuanto es de su competencia, entre otras, la función de dar fe pública de los acuerdos adoptados por el Pleno y la Comisión Permanente, y ejercitar la coordinación técnico-administrativa del Consejo.

Por último, la Disposición Adicional Segunda dispone que las resoluciones de los distintos órganos del COGACO que tengan carácter de actos sujetos a Derecho administrativo pondrán fin a la vía administrativa, siendo impugnables en la vía contencioso-administrativa.

24. Esta facultad del Pleno fue introducida por la Consellería de Justicia en el Segundo Borrador del Proyecto de Reglamento, una vez cerradas las conversaciones con las asociaciones de cooperativas.

VII. RÉGIMEN FINANCIERO

El art. 1º del Reglamento establece el principio de suficiencia económico-financiera del COGACO, pues obliga a la Consellería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales a asignarle los recursos económicos suficientes para su funcionamiento.

Conforme al 14 del Reglamento, el Consejo contará con los recursos económicos siguientes: A) Las cantidades que le sean asignadas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia; B) Las cantidades procedentes de los supuestos previstos en la LCG, que son: 1º) las sumas transferidas por las cooperativas y detraídas de su Fondo de Formación y Promoción Cooperativa (FFPC), voluntariamente, o coactivamente cuando no las aplicase a su destino legal en el plazo de cinco años (art. 67.2, párr. 2º, letra b); 2º) El valor nominal del Fondo de Reserva Obligatorio (FRO), del FFPC y de cualquiera otro fondo o dotación que tenga el carácter de irreplicable, así como el 50% del valor del resto del patrimonio social, excepto el importe correspondiente a las aportaciones de los socios y de fondos repartibles, de la cooperativa que se transforme en otro tipo social (art. 84.4 LCG); y 3º) El importe total del FFPC, el sobrante del FRO y el haber líquido de aquellas cooperativas disueltas previa liquidación del patrimonio (art. 93 LCG).