

# EL MODELO SUBVENCIONAL PARA EL FOMENTO DEL COOPERATIVISMO, A DEBATE. ESPECIAL REFERENCIA A LA SITUACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

**Itxaso Gallastegi Ormaetxea**

Becaria Predoctoral del Gobierno Vasco

Ayudante de investigación de la Universidad de Deusto

## RESUMEN

La figura de la subvención pública está hoy más alejada que nunca del objetivo para el que fue creada, a saber, promover actividades de interés general que puedan llevar a cabo los particulares. Y es que, a las diversas irregularidades en su concesión, renovación y pago destapadas últimamente, se les une la falta de una clara voluntad política e institucional por adecuarla a las verdaderas necesidades de nuestro tiempo.

Orientarla hacia la responsabilidad corporativa, en el sentido más amplio, de las entidades incentivadas disiparía, desde luego, cualquier duda en torno a su idoneidad como técnica eficiente de intervención administrativa; lo que, a su vez, ampliaría las opciones de las sociedades cooperativas de ser beneficiarias, por pasar a considerar y, por ende, a fomentar, decididamente, bien su vocación de servicio público, bien su compromiso con las personas y con su entorno social.

**PALABRAS CLAVE:** Subvención pública; fomento; interés general; responsabilidad corporativa; sociedades cooperativas.

CLAVES ECONLIT: A130, H250, K320.

## **THE SUBVENTIONS MODEL FOR THE PROMOTION OF COOPERATIVES, IN THE SPOTLIGHT. SPECIAL REFERENCE TO THE SITUATION IN THE BASQUE COUNTRY**

### **ABSTRACT**

The public subvention's figure is nowadays further away than ever from the purpose it was created for, namely, promoting general interest activities that can be performed by particulars. Indeed, to the several irregularities uncovered in its granting, renewal and payment recently, is added the lack of a clear political and institutional will to adapt it to the real needs of our time.

Guiding it towards the corporate responsibility, in the broadest sense, of the incentivized entities would dissipate, of course, any doubt about its suitability as an efficient administrative intervention technique; which, at the same time, would expand the options of cooperative societies to be beneficiaries, by going to consider and thus to encourage, decidedly, both their vocation of public service and their commitment to the people and their social environment.

**KEY WORDS:** Public subvention; promotion; general interest; corporate responsibility; cooperative societies.

## SUMARIO<sup>1</sup>

I. A modo de introducción. II. Los fundamentos jurídicos del fomento de las sociedades cooperativas. 1. Presupuestos constitucionales y estatutarios. 2. Otros presupuestos legales. III. Análisis de las políticas públicas para el cooperativismo, con especial mención al caso del País Vasco. IV. El necesario replanteamiento de las subvenciones públicas y su oportunidad como estímulo de la identidad cooperativa. Bibliografía.

### I. A modo de introducción

Hace unos años parecía indiscutible la hegemonía de las medidas de carácter económico que, en el marco de la acción administrativa de fomento, secundan el cooperativismo. El actual escenario de crisis y sus consecuencias, sin embargo, han abierto un importante debate en torno a su capacidad para dar auténtico impulso a las formas organizacionales que propugna el movimiento cooperativo y los principios básicos que las rigen. Y es que la misma, además de mermada por los recortes, se ha visto directamente afectada por la reivindicación de cauces que contribuyan, a su vez, a la responsabilidad corporativa *lato sensu* de las entidades incentivadas, en aras de la eficiencia del gasto público.

Ciertamente, es cada vez más representativa la labor que, a tal efecto, desempeña la política pública de contratación, ya que, de acuerdo con la función estratégica que le atribuyen las nuevas normas en la materia<sup>2</sup>, ha empezado a considerar aspectos sociales en las diferentes fases del procedimiento. Y de ese modo, claro está, puede favorecerse la colaboración con sociedades cooperativas, en la prestación de ciertos servicios públicos por ejemplo. Aunque también han cobrado

1. Este texto corresponde, con algunas variantes, a la Comunicación «El modelo subvencional para el fomento del cooperativismo, a debate» presentada por la autora en el XVI Congreso de Investigadores en Economía Social “Economía Social: crecimiento económico y bienestar” de CIRIEC-España, Valencia, 19 a 21 de octubre de 2016.

2. Son de destacar, especialmente, el considerando 2 y el artículo 18.2 de la reciente Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº. L94/65, de 28 de marzo de 2014.

fuerza otra serie de iniciativas como los métodos de aprendizaje cooperativo o la puesta en marcha de planes y programas de difusión de sus valores.

Por todo ello, resulta esencial reorientar –o reformular, si se prefiere– las técnicas tradicionales de fomento de estas entidades, a fin de que pasen de respaldar su constitución y subsistencia no más que por razón de su personalidad jurídica, a promover sus prácticas y mejorar su competitividad en base al reconocimiento de su naturaleza democrática y solidaria, y de su papel como uno de los ejes del desarrollo socioeconómico de la comunidad en la que operan. Y en ese planteamiento, potenciar la actividad de las cooperativas calificadas como de iniciativa social podría ocupar un lugar central. Pero tampoco hay que dejar de advertir su oportunidad para la evitación de posibles distorsiones sobre la competencia, pues no se les estaría otorgando un trato preferencial *stricto sensu* frente a los demás tipos de empresa, sino apoyando una postura responsable que el resto, libremente, también podría adoptar.

En este contexto, la revisión a la que debe someterse la figura de la subvención es, a mi entender, especialmente relevante, visto que los numerosos casos de fraude destapados en los últimos tiempos han puesto en entredicho el carácter finalista que se le presupone. O dicho de otra manera, a pesar de que las subvenciones tienen que dirigirse, necesariamente, al estímulo de actividades de interés social o de finalidades públicas, la falta de transparencia y de control que ha caracterizado los procesos de concesión y gestión ha impedido, en no pocas ocasiones, alcanzar dicho resultado, oscureciendo, así, tanto la actuación, como la credibilidad, de las instituciones.

Habida cuenta de lo anterior, este estudio pretende ser una aproximación al nuevo paradigma hacia el que debe caminar el modelo subvencional de las Administraciones Públicas con el propósito de tener mayor alcance como vía eficiente de fomento del cooperativismo. Para eso, partiendo de los fundamentos jurídicos que la orientan, se reparará, como estudio de caso, en la situación que al respecto presenta la Comunidad Autónoma del País Vasco. Porque, si bien en ella el movimiento goza de una presencia más que notable, ¿evidencia su política de subvenciones una atención acorde con la misma? Y como conclusión de dicho análisis, se expondrán los retos a los que ha de enfrentarse la propia idea de subvención. Dejar de observarla desde una óptica meramente mercantilista, frenando la desvirtuación de su esencia, y pasar a concebirla como línea para la mejora del bienestar social, le abriría las puertas a realizar verdaderas aportaciones. Ni qué decir en un sector tan comprometido como éste.

## II. Los fundamentos jurídicos del fomento de las sociedades cooperativas

La actividad de fomento es una forma de intervención administrativa que consiste en encauzar la iniciativa privada a fines de interés general a través de diversas medidas adoptadas y llevadas a cabo por la Administración Pública. Una categoría jurídica que tiene como principal precursor a JORDANA DE POZAS, quien la definió como «acción de la Administración Pública destinada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar la coacción ni crear servicios públicos»<sup>3</sup>.

Estas acciones pueden ser de lo más variadas y heterogéneas, pero es importante tomar en cuenta que responden siempre a un juicio selectivo que la Administración realiza, es decir, parten de la previa determinación por la Administración de aquellas actuaciones que, por su interés para la comunidad, es preciso favorecer e impulsar<sup>4</sup>. Las más frecuentes, sin duda alguna, son las de carácter económico, entre las que se encuentran, junto a las ventajas fiscales y a los créditos oficiales, las subvenciones públicas, herramienta de fomento por excelencia<sup>5</sup>.

El concepto de subvención está recogido en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones<sup>6</sup>, que lo describe como toda disposición dineraria efectuada por la Administración Pública –término concretado en el siguiente artículo– a favor de personas públicas o privadas, reuniendo tres requisitos: a) que la entrega no implique una contraprestación directa de los beneficiarios; b) que la entrega dependa del cumplimiento de un determinado objetivo, proyecto, actividad, comportamiento o situación, debiendo el beneficiario responder a las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido;

3. Jordana de Pozas, L.: «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, nº. 48, 1949, p. 46. Para más detalle sobre esta formulación teórica, su aceptación jurisprudencial y su cuestionamiento académico, véase: FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «La actividad administrativa de fomento. Los incentivos económicos. Estudio especial de las subvenciones», en: AAVV. *Derecho Administrativo. Parte Especial*. Carperi, Madrid, 1995, pp. 86-94.

4. Martín-Retortillo Baquer, S.: *Derecho administrativo económico I*. LA LEY, Madrid, 1988, p. 441.

5. Rivero Ortega, R.: *Derecho administrativo económico*. Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 175-179.

6. España. Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. *Boletín Oficial del Estado*, 18 de noviembre de 2003, nº. 276, p. 40505.

y c) que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Frente a la creencia general, la economía social no constituye un sector económico muy subvencionado o apoyado por los poderes públicos, menos aún en momentos de crisis como la actual<sup>7</sup>. En este sentido, debe significarse que, aunque en sus inicios el Gobierno de la Nación y, dentro de sus posibilidades, los demás Gobiernos territoriales, se decantaron por la puesta en marcha de un gran número de programas de subvenciones para combatirla, la dureza de sus consecuencias y la necesidad de contener el endeudamiento público forzaron una pronta y considerable reducción de los mismos<sup>8</sup>.

Ello no obstante, la Administración Pública no es ajena, al menos en mi opinión, a la importante labor de cohesión social que vienen desempeñando las entidades que conforman el Tercer Sector y, en lo que aquí interesa, las sociedades cooperativas, pero, por estos y otros motivos que se explicarán más adelante, sólo ha dedicado una pequeña parte de las citadas medidas a su fomento. Y eso que es el propio ordenamiento jurídico el que sienta sus bases y regula las exigencias mínimas a respetar en la materia.

## 1. Presupuestos constitucionales y estatutarios

La Constitución Española no contiene ninguna referencia expresa a la economía social. Sin embargo, el sustrato jurídico en el que se fundamentan las organizaciones que la componen obtiene el más alto rango por derivar de diversos preceptos constitucionales, de acuerdo con lo enunciado en el Preámbulo de la Ley 5/2011 de Economía Social<sup>9</sup>. Y es que artículos como el 1.1, 9.2 o 129.2 apuntan, de forma genérica o específica, a dichas entidades, plasmando, así, su fuerte arraigo en la norma jurídica suprema del país.

7. Chaves Ávila, R. y Savall Morera, T.: «La insuficiencia de las actuales políticas de fomento de cooperativas y sociedades laborales frente a la crisis en España». *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, nº. 113, 2013, p. 87.

8. Fernández Farreres, G.: «Subvenciones y ayudas económicas en tiempos de crisis». *Revista española de Derecho Administrativo*, nº. 154, 2012, pp. 20-23.

9. España. Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de marzo de 2011, nº. 76, p. 33023.

En efecto, el artículo 1.1 de la Constitución proclama a España como un Estado social y democrático de Derecho y enumera los valores superiores de su ordenamiento jurídico, a saber, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. La cláusula del Estado social, por su parte, la alberga el artículo 9.2, que ordena a los poderes públicos «*promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*».

Dos disposiciones en las que, claramente, tienen cabida las instituciones de la economía social, al presentar éstas unos rasgos y valores propios que las diferencian de las sociedades del ámbito mercantil dominantes y que demandan, por tanto, la implicación de las autoridades públicas, no sólo en su salvaguarda, sino, también, en la mejora de su posición competitiva, tratando de eliminar las limitaciones –económicas, primordialmente– que suelen manifestar. Además, en el caso de las cooperativas, entran en escena los principios básicos que las rigen y que, de ser aplicados correctamente, acentúan, aún más, la naturaleza especial y la actuación responsable que justifica su protección constitucional.

Ahora bien, el elemento clave y, en cierta manera, definitorio, del respaldo que la Constitución Española da a esta alternativa al modelo de empresa capitalista viene de la mano de su artículo 129.2, ya que impone a los poderes públicos los siguientes tres deberes: «*promover eficazmente las diversas formas de participación en la empresa; fomentar, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas; y establecer los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción*»<sup>10</sup>.

Se puede comprobar que, mientras que los mandatos primero y tercero son generales, es decir, atañen, por razón, bien de su gestión democrática, bien de su régimen particular de propiedad y de distribución de ganancias, al conjunto de organizaciones que comprende el Tercer Sector, el segundo es un principio exclusivo del cooperativismo. Un principio pro-cooperativas que exige un tratamiento favorable hacia ellas y que no se da respecto a los demás tipos societarios<sup>11</sup>.

La Constitución ha querido potenciar, de esta manera, la figura más clásica de la economía social, así como la más representativa de empresa participativa,

10. Este último cometido debe compatibilizarse con el derecho de propiedad y con la libertad de empresa que reconocen los artículos 33 y 38 de la Constitución, respectivamente.

11. Díaz de la Rosa, A.: «Reflexiones a propósito del art. 129.2 de la Constitución Española». *Anuario da Facultade de Dereito de la Universidade da Coruña*, nº. 14, 2010, p. 324.

en cuanto que la cooperativa de trabajo asociado constituye la fórmula más genuina y amplia de participación de los trabajadores en la empresa<sup>12</sup>. Con todo, la determinación del alcance de este deber impuesto por su artículo 129.2 sigue suscitando dudas interpretativas, dado que únicamente emplea la expresión «mediante una legislación adecuada» para referirse a él.

En su sentido literal, el citado artículo se habría ceñido a encargar a los poderes públicos llevar a cabo el desarrollo normativo específico de dicha obligación de fomento de las sociedades cooperativas, de modo que, por medio de la aprobación de las diferentes leyes que se analizarán en el siguiente apartado, éstos habrían cumplido ya con tal requerimiento constitucional. Entiendo, no obstante, que la Constitución pretende ir más allá y lo que realmente ordena es que toda la legislación sea interpretada de forma positiva para las cooperativas<sup>13</sup>, sin perjuicio de las normas y políticas socioeconómicas que, en cada caso, sea preciso adoptar, en aras de un modelo económico constitucional de economía social de mercado en el que tengan un papel más activo<sup>14</sup>. Y es que sólo así cabe hablar de garantía de una protección efectiva y consiguiente crecimiento progresivo de las mismas.

Sentado lo anterior, merece señalar que la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía ha atribuido la competencia exclusiva en materia de cooperativas a las Comunidades Autónomas, con base en el artículo 149.3 de la Constitución y conforme a la legislación general mercantil<sup>15</sup>. Pero no todos ellos han ampliado tal previsión al fomento de estas entidades.

12. Bengoetxea Alkorta, A.: «Modelos de participación de las personas trabajadoras en la empresa», en: FAJARDO GARCÍA, I.G. (Dir.) y SENENT VIDAL, M.J. (Coord). *Cooperativas de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016 (en prensa).

13. Vargas Vasserot, C. y Aguilar Rubio, M. *La justificación de un régimen tributario para las cooperativas*. Ponencia presentada en la Jornada «Justificación de un tratamiento fiscal para las cooperativas» organizada por la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, la Academia Vasca de Derecho y la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto, Bilbao, 19 de noviembre de 2015.

14. Gadea Soler, E.: «La función económica de la cooperativa y la necesidad de una legislación adecuada». *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, nº. 45, 2011, p. 289.

15. Al respecto, deben aclararse dos asuntos. Primero. El artículo 149.3 de la Constitución Española establece que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución pueden corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos [...]». Segundo. Bien que la necesaria delimitación del tema objeto de estudio impide ahondar en el histórico debate en torno a la naturaleza, mercantil o no, de las sociedades cooperativas, conviene mencionar que, frente a la petición de la Abogacía del Estado de declarar inconstitucional dicha atribución –en concreto, impugnó algunos preceptos de la Ley 1/1982 sobre cooperativas del Parlamento Vasco–, por entender que la competencia exclusiva del Estado sobre legislación mercantil abarcaba el Derecho cooperativo, el Tribunal Constitucional, aún



Sobre todo, son los Estatutos recientemente reformados en lo relativo a esta cuestión los que han pasado a hacer referencia explícita al deber público de promover el cooperativismo, si bien Estatutos como el de Cantabria, La Rioja o la Región de Murcia ya contenían sendos preceptos relacionados<sup>16</sup>.

A propósito, el artículo 80.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana asigna a la Generalitat la función de fomentar la creación de sociedades cooperativas<sup>17</sup>; con un carácter más general, el Estatuto de Autonomía de Aragón indica que la competencia en materia de cooperativas que recoge su artículo 71.31 incluye, además de la regulación de su organización, funcionamiento y régimen económico, «*el fomento del movimiento cooperativo y de otras modalidades de economía social*»<sup>18</sup>; el artículo 9.1.17 del Estatuto de Autonomía de Extremadura la describe en términos similares<sup>19</sup>; el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en cambio, ha detallado, todavía más, dicha explicación, precisando, en su artículo 58.1.4, que «*la regulación y el fomento del cooperativismo*» engloba: a) la regulación del asociacionismo cooperativo, b) la enseñanza y la formación cooperativas, y c) la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones, la ejecución y el control de las ayudas públicas al mundo cooperativo. Y a eso hay que añadir la atención preferente en las políticas públicas que exige prestar a estas

sin pronunciarse sobre la configuración de estas entidades, afirmó: que «la Constitución no reserva de modo directo y expreso competencia alguna al Estado en materia de cooperativas»; que «no es admisible una interpretación que conduzca a vaciar de contenido» dicha competencia autonómica, que comprende la legislativa; y que la misma debe respetar la legislación general mercantil en cuanto ésta sea aplicable a las cooperativas. Para más detalle, véase: Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de julio de 1983. Ref. Aranzadi RTC 1983/72.

16. Para más detalle, véanse, en su redacción original: artículo 56.4 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria; artículo 41.3 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja; y artículo 49.b) de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

17. Valencia. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, 11 de abril de 2006, nº. 5238, p. 13339.

18. Aragón. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 23 de abril de 2007, nº. 47, p. 6258.

19. Extremadura. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. *Diario Oficial de Extremadura*, 29 de enero de 2011, extraordinario nº. 1, p. 2.

organizaciones a través de su artículo 172.2<sup>20</sup>; en este mismo tenor, destaca, por último, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en la medida en que sitúa «*el fomento de las iniciativas de la economía social, especialmente al cooperativismo y su promoción*», entre los principios rectores de las políticas públicas de la Comunidad que enumera su artículo 16.5<sup>21</sup>; al igual que ocurre en el caso del Estatuto de Autonomía de Catalunya, pues su artículo 45.5 otorga dicha naturaleza, en el ámbito socioeconómico, al deber de la Generalitat de «*favorecer el desarrollo de la actividad empresarial y el espíritu emprendedor teniendo en cuenta la responsabilidad social de la empresa, la libre iniciativa y las condiciones de competencia y [...] fomentar la acción de las cooperativas y las sociedades laborales y [...] las iniciativas de la economía social*»<sup>22</sup>.

En vista de todo ello, cabe sostener que el fomento de las sociedades cooperativas encuentra su punto de partida en la propia Constitución, por dos grandes razones: por concederle ésta un reconocimiento expreso que asegura su desarrollo formal y funcional, y por integrarlo, a la vez, como vía para el cumplimiento de los objetivos de contenido social que se propone. Asimismo, se puede concluir que, tras las últimas reformas estatutarias, se ha iniciado el camino hacia su asentamiento definitivo en los distintos niveles del sistema jurídico del país.

## 2. Otros presupuestos legales

Es preciso comenzar este apartado afirmando que la aprobación de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social supuso un avance capital en el respaldo jurídico para la consolidación de esta otra forma, más sostenible, solidaria y humana, de hacer empresa que representa el Tercer Sector y, en lo que aquí concierne, las sociedades cooperativas. Y no sólo porque dotara a la economía social del marco legal y del concepto común necesarios para superar las situa-

20. Andalucía. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 20 de marzo de 2007, nº. 56, p. 2.

21. Castilla y León. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. *Boletín Oficial de Castilla y León*, 3 de diciembre de 2007, nº. 234, p. 2 (suplemento).

22. Catalunya. Decreto 306/2006, de 20 de julio, por el que se da publicidad a la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 20 de julio de 2006, nº. 4680, p. 31875.

ciones de inseguridad jurídica que venían produciéndose en su seno, sino, también, porque consideró el fomento público de sus entidades tarea de interés general<sup>23</sup>.

Al respecto, merece destacar el catálogo de medidas que el artículo 8.2 de la Ley detalló como objetivo de las políticas de promoción de la economía social que tenían que llevar a cabo los poderes públicos –en el ámbito de sus respectivas competencias–: remover los obstáculos que impidan iniciar o realizar cualquier actividad económica a las organizaciones de la economía social; estimular sus diversas iniciativas; potenciar sus principios y valores; impulsar la formación y readaptación profesional en esta esfera; facilitar el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa a sus emprendedores; crear un entorno que promueva la puesta en marcha de programas económicos y sociales; involucrar a las instituciones de la economía social en las políticas activas de empleo, particularmente en favor de los sectores más afectados por el desempleo, mujeres, jóvenes y parados de larga duración; introducir referencias a la economía social en los planes de estudio de las diferentes etapas educativas; y fomentar su afianzamiento en áreas como el desarrollo rural, la dependencia y la integración social. Se debe advertir, eso sí, el carácter meramente enunciativo del mismo<sup>24</sup>.

La Disposición Adicional Séptima de la Ley, por su parte, exigió al Gobierno aprobar, en el plazo de seis meses, un programa de impulso de las entidades de la economía social, *«con especial atención a las de singular arraigo en su entorno y a las que generen empleo en los sectores más desfavorecidos»*.

Pero además de todo eso, debe señalarse que, al recoger la regulación del Consejo para el Fomento de la Economía Social y establecer sus funciones –artículo 9–, la Ley dio un gran paso hacia el reconocimiento de un auténtico sector de la economía social, por pasar a vincular dicho órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con el mismo a todo el conjunto de entidades que lo conforman. Y es que, anteriormente, el Consejo estaba incardinado en la legislación estatal de sociedades cooperativas, con un ámbito subjetivo de aplicación, por lógica, más reducido.

23. Pérez de Uralde, J.M.: «Algunas consideraciones sobre la repercusión de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social en la Comunidad Autónoma de Euskadi», *Revista Vasca de Economía Social*, nº. 8, 2012, pp. 38-40.

24. Fajardo García, I.G.: «El fomento de la Economía Social en la legislación española». *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, nº. 107, 2012, p. 93.

Efectivamente, fue la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas la que, en su redacción inicial<sup>25</sup>, dispuso la creación del Consejo para el Fomento de la Economía Social, asignándole labores consultivas y de asesoramiento, así como de colaboración y coordinación del movimiento cooperativo y las Administraciones Públicas, relación que se articula en el precepto 108 del texto vigente de la Ley.

Éste, partiendo del precitado artículo 129.2 de la Constitución, que manda el fomento del cooperativismo mediante una legislación adecuada, determina que «*la promoción, estímulo y desarrollo de las sociedades cooperativas y de sus estructuras de integración económica y representativa*» constituyen una tarea de interés general, tanto en lo que respecta a la presente Ley, como a sus normas de aplicación. Y a tal fin, pide al Gobierno actuar –a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales– en el orden cooperativo. Es evidente que la análoga previsión que, según se ha expuesto más arriba, recoge la Ley de Economía Social responde al propósito de extender tales consideraciones, fundamentales para su progreso, al resto de entidades del sector.

Una vez dicho esto, puede observarse que en el ámbito autonómico últimamente se están sucediendo las promulgaciones de nuevas normas en la materia. Por poner un ejemplo, el pasado año el Parlamento catalán aprobó la Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas<sup>26</sup>, con importantes adelantos en el tema que nos ocupa.

Su artículo 154, debido al papel esencial que la economía social y, en concreto, las sociedades cooperativas, cumplen para el desarrollo socioeconómico de Catalunya, impone a la Generalitat los siguientes deberes: estimular las iniciativas de la economía social; fomentar la actividad de las cooperativas a través de cauces que favorezcan el empleo, la colaboración empresarial, la internacionalización y el refuerzo de sus vías de financiación; impulsar los mecanismos necesarios para garantizar, en proyectos viables, la continuidad de la actividad empresarial por medio de estas fórmulas; promover la colaboración entre el sector público y el sector de la economía social; e introducir la materia, en los distintos niveles de la enseñanza, por un lado, y en los medios de comunicación públicos –o apoyados con fondos públicos–, por otro.

25. España. Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de julio de 1999, nº. 170, p. 27027.

26. Catalunya. Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 16 de julio de 2015, nº. 6914, p. 9.

A eso hay que añadir otra serie de medidas específicas, como el derecho de preferencia en caso de empate en los procedimientos licitatorios, que tiene que adoptar, de acuerdo con el artículo 155. Y, desde luego, la posibilidad que le da la Ley de aplicar incentivos fiscales favorables a las cooperativas y elaborar normas que faciliten su constitución y funcionamiento, *«especialmente cuando las actividades tengan una función social y de interés general»*.

Si bien es cierto que el planteamiento al que sigue esta última idea respalda la hipótesis de trabajo de este estudio, su redacción nos da algunas pistas sobre el porqué de la menor trascendencia que, en la actualidad, tiene la subvención pública como instrumento de fomento, también del cooperativismo: la actividad cooperativa no debe ser especialmente favorecida cuando tenga una función social y de interés general; la actividad cooperativa debe ser especialmente favorecida, en todo caso, por tener una función social y de interés general.

En este sentido y para acabar, una breve mención a la Ley 43/2015, de 9 de octubre, de Tercer Sector de Acción Social<sup>27</sup>. El Tercer Sector de Acción Social, tal como define su artículo 2, *«son aquellas organizaciones [...] surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos»* de las personas y grupos en situación o riesgo de exclusión social.

Así pues, cabe afirmar que sus características mismas demandaban el establecimiento de un marco regulatorio que les otorgara amparo propio, de igual manera que el rol crucial que ejercen en la sociedad, en general, y en el diseño y ejecución de las políticas de inclusión, en particular, requería detallar las medidas de fomento que los poderes públicos pueden adoptar en su beneficio. La Ley destina, a tal efecto, los artículos 6 y 7, siendo lo más novedoso la posibilidad que prevé el primero de ellos de celebrar convenios de colaboración entre las distintas Administraciones territoriales para promover determinadas actuaciones de fomento, difusión o formación.

27. España. Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de octubre de 2015, n.º. 243, p. 94844.

### III. Análisis de las políticas públicas para el cooperativismo, con especial mención al caso del País Vasco

El movimiento cooperativo está presente, desde hace años, en las políticas de los poderes públicos vascos, que cumplen, así, con los mandatos, bien constitucional (artículo 129.2), bien estatutario (artículo 10.23 –que le atribuye la competencia exclusiva en materia de cooperativas<sup>28</sup>–), relativos a su deber de fomentar los lineamientos organizacionales que éste defiende y, por ende, el sistema de valores y principios que formula para su fundamentación. Ello no obstante, cada vez somos más los que cuestionamos la eficacia y eficiencia de los medios que se emplean y las acciones que se llevan a cabo en dicha actuación, ya que la protección especial que, según lo expuesto en el capítulo anterior, ha de conferírsele al mundo cooperativo se ha visto equiparada, casi, al apoyo público que reciben las sociedades capitalistas, en esta época de crisis sobre todo.

El argumento parte de la distinción tradicional entre las políticas públicas de oferta y las políticas públicas de demanda: las primeras van encaminadas a fortalecer ciertos sectores incidiendo en su propia estructura y adoptan, para ello, medidas de tipo institucional, normativo, fiscal y subvencionador; las segundas, por el contrario, se centran más en la actividad económica que los mismos desempeñan, tratando de incentivarlos con base, no en lo que son, sino en qué hacen y cómo lo hacen<sup>29</sup>. Al respecto, es de destacar que la Administración Pública vasca, como el resto de Administraciones, dirige la mayor parte de sus políticas públicas a la oferta y que, en ellas, la figura de la subvención juega un papel principal.

A mi parecer, es ésta, precisamente, la razón que explica la falta de resultados del modelo subvencional imperante. Porque, aunque su importancia cuantitativa lo convierta en el paradigma de las técnicas administrativas de fomento<sup>30</sup>, se ha descuidado, muchas veces, el carácter finalista con el que nació y por el cual debe financiar, exclusivamente, actividades de utilidad pública o interés social –o aquellos proyectos que las promuevan–. La idea es clara, incorporar en todas las políticas públicas, sea su objeto estructural o funcional, criterios de interés

28. País Vasco. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco*, 12 de enero de 1980, p. 287.

29. Bakaikoa Azurmendi, B. y Morandeira Arca, J.: «El cooperativismo vasco y las políticas públicas», *Ekonomiaz*, nº. 79, 2012, p. 236.

30. Collado Beneyto, P.J.: *Comentario a la Ley General de Subvenciones y su Reglamento. Incidencia en la Generalitat Valenciana*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 56.

general que sustenten la intervención administrativa, también a través de subvenciones.

En cualquier caso, en las siguientes líneas se presenta un análisis somero de las ayudas y subvenciones que el Gobierno Vasco viene dedicando los últimos tiempos al empuje de las sociedades cooperativas, no sin antes hacer una pequeña mención a su relevancia en la realidad socioeconómica de nuestra Comunidad.

Efectivamente, el cooperativismo es uno de los motores de generación de riqueza y creación de empleo en la Comunidad Autónoma del País Vasco –y, naturalmente, en sus Territorios Históricos y Municipios–. Por proporcionar algunos datos, el año pasado el 2,5% de la actividad empresarial se realizó con la forma jurídica de sociedad cooperativa, concentrando el 6,9% del empleo; la Seguridad Social registró 1.555 empresas cooperativas en alta, con un total de 55.343 trabajadores, lo que arroja un tamaño medio de 35,6 trabajadores por cooperativa, la ratio más elevada del Estado, cuyo promedio es de 14,8; y el Registro de Cooperativas de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco cifró el número de cooperativas en 1.096, a las que se unen otras 844 entidades que son cooperativas pequeñas –figura con régimen y normativa particulares, en virtud de la Ley 6/2008, de 25 de junio<sup>31</sup>–, de modo que el total de cooperativas alcanzaba las 2.750 al finalizar el año<sup>32</sup>. Y todo ello, no olvidemos, en su apuesta por el desarrollo sostenible y la cohesión social y territorial de la Comunidad.

Así las cosas, cabe apuntar a las ayudas que cada año convoca la referida Dirección de Economía Social del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, a la que corresponde, no sólo el tratamiento legislativo y la inscripción y modificación registrales de las cooperativas, sino, también, contribuir a su fomento y su afianzamiento progresivo.

El pasado 5 de julio se publicaron en el Boletín Oficial del País Vasco (número 127) tres órdenes, de 1 de julio de 2016, por las que se convocan y regulan ayudas: para la consolidación de estructuras asociativas de las entidades de la economía social de ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a fin de que cumplan con los objetivos que les están legal y estatutariamente asignados; para la forma-

31. Para más detalle, véase: Ley 6/2008, de 25 de junio, de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi. *Boletín Oficial del País Vasco*, 4 de julio de 2008, n.º. 127, p. 17723.

32. Consejo Económico y Social Vasco: «Comunidad Autónoma del País Vasco. Memoria Socioeconómica 2015»: <http://www.cesegab.com/Portals/0/Libros/MSE2015.pdf> (Última consulta, 22 de julio de 2016).

ción en economía social, por ser un esfuerzo compartido entre las organizaciones representativas de la misma y las académicas, por una parte, y la Administración Pública, por otra; y para la incorporación de personas socias a empresas de la economía social, con el propósito prioritario de ampliar y reforzar su capital social y, en consecuencia, su base societaria.

Igualmente, el 14 de julio se publicaron en el Boletín Oficial del País Vasco (número 134) otras tres órdenes, de 8 de julio de 2016, por las que se convocan y regulan ayudas: para emprender en economía social y para la promoción territorial planificada de las empresas que la componen, financiando estudios de viabilidad y planes de actuación, respectivamente; para la asistencia técnica en las entidades de la economía social, orientada a la mejora de su gestión; y para la intercooperación empresarial en la economía social, tanto en lo que a la elaboración de los proyectos respecta, como en lo atinente a su implantación.

Podemos comprobar que se trata de un paquete de ayudas dirigidas, en general, al conjunto de instituciones del Tercer Sector y que, por tanto, las cooperativas encuentran acomodo en las mismas por pertenecer a él. Antes, en cambio, las áreas de responsabilidad de la citada Dirección se limitaban a las sociedades cooperativas y laborales, lo que permitía conferirles un trato más singularizado –aclaración que no pretende, en absoluto, desmerecer el avance que dicha extensión supone para el sector–.

Ahora bien, hay que percatarse de que la mayoría de asuntos que se subvencionan mediante estas ayudas respalda la constitución y el desarrollo de las cooperativas en función, ante todo, de su personalidad jurídica, relegando a un segundo plano los efectos positivos que su actividad tiene en la sociedad y que son, a fin de cuentas, el fundamento de su protección administrativa. Es más, aunque podrá haber quien defienda su configuración actual por entenderla basada, en último término, en una vinculación mediata o indirecta entre la promoción estructural de la cooperativa y el reconocimiento institucional de los beneficios que comporta la puesta en práctica de los valores y principios cooperativos, no se puede olvidar, de acuerdo con el precitado artículo 2 de la Ley General de Subvenciones, que, además de que la subvención debe otorgarse para el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social, dicha finalidad debe presentarse como específica, concreta y determinada, no con carácter genérico<sup>33</sup>.

33. Collado Beneyto, P.J.: *Comentario a la Ley General de Subvenciones y su Reglamento. Incidencia en la Generalitat Valenciana, op. cit.*, pp. 174-175.



Finalmente, debe significarse que, junto a estas subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, el Gobierno Vasco suele conceder, con carácter excepcional, subvenciones directas a sociedades cooperativas, en forma de convenios de colaboración, normalmente.

En este contexto, las organizaciones ligadas al movimiento cooperativo se encuentran, según el Plan de Empleo de 2014-2016, entre las instituciones y agentes con los que crear alianzas estratégicas<sup>34</sup>. De ahí que, por ejemplo, el 9 de julio de 2014 el Gobierno Vasco firmara un acuerdo de colaboración con la Confederación de Cooperativas y el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi para establecer un cauce de diálogo permanente entre ellos e intentar llegar, mediante el intercambio de conocimientos y experiencias, a grandes consensos para el potenciamiento de este modelo empresarial con importante repercusión en muchas comarcas vascas<sup>35</sup>.

De hecho, el Consejo Superior de Cooperativas se constituye como «*máximo órgano de promoción y difusión del cooperativismo*» en la Comunidad Autónoma del País Vasco, conforme al artículo 145 de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi<sup>36</sup> –y el Decreto 213/1999, de 11 de mayo, que lo regula<sup>37</sup>–, papel para cuyo cumplimiento debe colaborar con la Administración.

Y no cabe terminar este apartado sin hacer una referencia, siquiera breve, al Anteproyecto de Ley de Cooperativas de Euskadi que el Gobierno Vasco aprobó el pasado 24 de mayo<sup>38</sup>. Y es que, según su Exposición de Motivos, destaca, entre otras razones, por la actualización que supone «*del modo y la intensidad de la actuación administrativa respecto del fomento cooperativo*». Los poderes públicos vascos pasan, así, a asumir, como tarea de interés social, «*la promoción, estímulo*

34. Gobierno Vasco: «Plan de Empleo 2014-2016»: [https://www.irekia.euskadi.eus/assets/attachments/4140/plan\\_de\\_empleo\\_2014\\_2016.pdf?1391774804](https://www.irekia.euskadi.eus/assets/attachments/4140/plan_de_empleo_2014_2016.pdf?1391774804) (Última consulta, 23 de julio de 2016).

35. Para más detalle, véase: <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2014/el-gobierno-vasco-renueva-su-compromiso-con-el-movimiento-cooperativo-vasco-y-con-sus-valores-empresariales-y-sociales> (Última consulta, 23 de julio de 2016).

36. País Vasco. Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi. *Boletín Oficial del País Vasco*, 19 de julio de 1993, nº. 135, p. 6863.

37. Para más detalle, véase: Decreto 213/1999, de 11 de mayo, por el que se regula el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. *Boletín Oficial del País Vasco*, 7 de junio de 1999, nº. 106, p. 9618.

38. Véase: Anteproyecto de Ley de Cooperativas de Euskadi: <http://es.slideshare.net/Irekia/anteproyecto-de-ley-de-cooperativas-de-euskadi> (Última consulta, 23 de julio de 2016).

y desarrollo de entidades cooperativas y sus estructuras de integración empresarial y representativa», con arreglo al artículo 145.1 –y siguiendo la fórmula empleada a tal efecto, tanto por la Ley de Cooperativas estatal, como, más tarde, por la Ley de Economía Social–.

Ese mismo precepto, en su punto segundo, indica que *«las entidades cooperativas que contribuyan a la promoción del interés general de Euskadi mediante el desarrollo de sus funciones serán reconocidas de utilidad pública por el Gobierno Vasco [...]»* y que, por ello, *«gozarán de las exenciones, bonificaciones, subvenciones y demás beneficios de carácter económico, fiscal y administrativo que en cada caso se acuerden»*, lo que, a mi entender y tal como analizaré en el último capítulo, apoya la tesis defendida a lo largo de este trabajo.

Con todo, se debe advertir que no se espera promulgar la citada Ley antes del fin de esta legislatura, por lo que habrá que estar a la composición del nuevo Gobierno Vasco y al contenido de sus planes estratégicos para conocer el futuro de la misma. Entretanto, los resultados que se obtengan de la aplicación de las previsiones que la reciente Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector de Acción Social de Euskadi<sup>39</sup> recoge para el fomento de nuestro Tercer Sector Social podrían arrojar alguna luz al tema.

## IV. El necesario replanteamiento de las subvenciones públicas y su oportunidad como estímulo de la identidad cooperativa

Las subvenciones públicas mal aplicadas son perjudiciales, tanto para los intereses generales, como para los agentes económicos y sociales que se esfuerzan por atender debidamente las necesidades derivadas de los mismos<sup>40</sup>. Esto es algo que todos hemos podido constatar los últimos años, con la cultura del fraude muy presente en la realidad político-institucional del país. Y es que las múltiples irregularidades que han ocasionado los supuestos de falta de justificación y de supervisión en las concesiones, no sólo han menoscabado unos fondos públicos que

39. País Vasco. Ley 6/2016, de 12 de mayo, de Tercer Sector de Acción Social de Euskadi. *Boletín Oficial del País Vasco*, 19 de mayo de 2016, nº. 94 (no consta página en el sitio web).

40. Plataforma de ONG de Acción Social: «Plan Estratégico del Tercer Sector de acción social. Propuestas para Mejorar la Financiación Pública del Tercer Sector de Acción Social»: <http://www.plataformaong.org/planestrategico/ARCHIVO/documentos/2/2.pdf> (Última consulta, 24 de julio de 2016).

ya estaban tocados por la crisis, sino que, además, han instalado una desconfianza generalizada hacia los responsables de la función pública en la sociedad. Desconfianza que, como cabía esperar, ha terminado abarcando todo el sistema y apuntando a todos los actores que participan en él.

Es por ello que los siguientes párrafos rescatan uno de los elementos clave del régimen jurídico de la subvenciones para proponer algunas mejoras que podrían acabar con dichos casos de mala praxis y contribuir, así, al aumento de su efectividad, en el ámbito del cooperativismo, especialmente. ¿Hacia dónde debe caminar nuestro modelo subvencional en su intento por recuperar el protagonismo perdido y, lo que es más importante, la credibilidad?

Tal como se ha avanzado en los apartados previos, la subvención es una técnica propia de la actividad administrativa de fomento que consiste en una atribución patrimonial de naturaleza dineraria a empresas o personas particulares con el propósito de que lleven a cabo determinados comportamientos o actuaciones considerados de utilidad pública o interés social. Lograr tal objetivo es, precisamente, la principal obligación legal que adquieren sus beneficiarios, dado que, al constituir éste la causa del otorgamiento, quedan vinculados a su consecución<sup>41</sup>. Un requisito que da cuenta, entre otros, de la exigencia de reintegro de lo percibido en caso de incumplimiento<sup>42</sup>. No puede desconocerse, por tanto, el carácter finalista y condicional que presenta esta figura.

Pues bien, el reto más grande al que actualmente se enfrenta la relación jurídica subvencional tiene que ver, al menos a mi juicio, con la reivindicación del lugar preponderante que en su seno debe pasar a ocupar, de una vez por todas, la finalidad mencionada. Asegurar la rentabilidad y el retorno social de la inversión pública realizada ha de ser prioritario, adoptando, al efecto, cuantas medidas resulten necesarias.

Como fórmula de prevención o control *ex ante*, destacaría la inclusión de criterios sociales afines al específico interés al que responde la subvención como aspectos a valorar de quienes concurren a su convocatoria. De esa manera, podrían favorecerse, sin restricciones a la competencia, las propuestas más comprometidas con la responsabilidad social de la Administración, así como las actividades

41. Pascual García, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas. Ley 38/2003 General de Subvenciones*. Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, 4ª ed., Madrid, 2004, pp. 35 y 130.

42. Fernández Farreres, G.: «El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley», en Fernández Farreres, G. (Dir.). *Comentario a la Ley General de Subvenciones*. Aranzadi, Cizur Menor, 2005, p. 35.

empresariales que ya venían desarrollándose en armonía con el entorno, lo que, al mismo tiempo, ofrecería a los poderes públicos mayores garantías de cumplimiento y, por ende, de eficiencia. Después de todo, en la búsqueda del bien común se trata de cambiar las mediciones económicas tradicionales: el éxito debe medirse a través de la utilidad social<sup>43</sup>.

En lo que respecta al control *ex post*, en cambio, me parece indispensable coordinar los diferentes sistemas de control –administrativo, financiero y externo– que prevé la Ley General de Subvenciones, ya que ésta, según la doctrina autorizada, no ha sabido encontrar un principio general que asegure la eficacia de los mismos<sup>44</sup>. En ese sentido, deberían establecerse unos indicadores de control globales claros y bien definidos y fomentarse la colaboración en torno a las conclusiones extraídas por los órganos que operan en cada uno de los sistemas. Y a eso hay que añadir, en coherencia con lo expuesto en el párrafo anterior, una fuerte vigilancia de los criterios sociales empleados a la hora de resolver el otorgamiento de las subvenciones y que van a asegurar, en gran parte, la realización de sus fines.

Este nuevo escenario, en favor de la responsabilidad social corporativa y la buena Administración, abriría la puerta, bajo mi punto de vista, a que las sociedades cooperativas aumentasen su protagonismo como sujeto beneficiario en la política de subvenciones, toda vez que verían ampliado su abanico de posibilidades de acción, pudiendo, no sólo continuar recibiendo las que, de forma específica, se dirigen al fomento de la economía social, sino, también, tener opciones reales en otras de carácter general. Y es que su utilidad social, proveniente de su propia identidad y de los valores éticos que incorpora en su funcionamiento<sup>45</sup>, contarían, a la postre, con el reconocimiento público que requiere su consolidación.

Es bien sabido que la puesta en práctica de dichos valores demanda, conforme al artículo 7 del Reglamento de la Alianza Cooperativa Internacional<sup>46</sup>, que la

43. Martínez Charterina, A.: «Economía social, crisis y valores», en Bretos Fernández, I. y Pérez de Uralde, J.M. (Coords.): *Economía Social Vasca y Crisis Económica. Análisis de su evolución socioeconómica entre 2009 y 2013*. Observatorio Vasco de Economía Social, Donostia-San Sebastián, 2015, p. 31.

44. Sesma Sánchez, B.: «La posición de los beneficiarios de subvenciones públicas en los procedimientos de control», *Auditoría Pública*, n.º. 40, 2006, p. 80.

45. Monzón Campos, J.L. (Coord.): *Informe para la elaboración de una ley de fomento de la economía social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, p. 17.

46. Para más detalle, véase: Alianza Cooperativa Internacional. «Reglamento de 11 de abril de 2013»: <http://ica.coop/sites/default/files/attachments/ICA%20Bylaws%20-%20updated%202013%20-%20Spanish.pdf> (Última consulta, 25 de julio de 2016).

actuación cooperativa se desarrolle con arreglo a los siguientes principios fundamentales: adhesión voluntaria y abierta; control democrático de los miembros; participación económica de los miembros; autonomía e independencia; educación, capacitación e información; cooperación entre cooperativas; e interés por la comunidad. Y, justamente, este último, el séptimo principio cooperativo, es origen y final de mi trabajo. Dice así: «*Las cooperativas trabajan en pro del desarrollo sostenible de sus comunidades aplicando políticas adoptadas por sus miembros*».

No hay duda de que las sociedades cooperativas ejercen, junto a su función económica, una función social inestimable, habiendo llegado a sustituir al Estado en numerosos espacios que no ha podido cubrir o no ha cubierto como corresponde. El papel que cumplen las cooperativas que, sin ánimo de lucro, son calificadas como de iniciativa social refuerza, aún más, dicha afirmación. Recordemos, de acuerdo con el artículo 106.1 de la Ley de Cooperativas, que su objeto social es, bien la prestación de servicios asistenciales, o bien el desempeño de actividades para la integración laboral de personas en exclusión social, y, en general, la satisfacción de las necesidades no atendidas por el mercado<sup>47</sup>.

Es momento, pues, de que las instituciones públicas se comprometan, de verdad, con el movimiento cooperativo. De caer en la cuenta de que la acción administrativa de fomento, en general, y las subvenciones públicas, en particular, para afrontar sus menores capacidades económicas –pese a las cuales, ha demostrado una mayor resistencia a la crisis– retornan en forma de apoyo al deber público de lograr la protección y el bienestar social. De impedir, componiendo una alternativa sólida fundada en la colaboración público-cooperativa, que empresas capitalistas con meros fines lucrativos sigan siendo la institución central de la economía moderna.

¿Por dónde empezar? Por replantear la base sobre la que se asienta nuestro modelo subvencional, trazando el camino hacia el respaldo y el impulso de las actuaciones y los comportamientos más responsables, de un modo concurrente, transparente y efectivo.

47. Asimismo, en el caso de la Ley de Cooperativas vasca se introduce, tal como se ha explicado en el capítulo anterior, el concepto de utilidad pública como elemento del carácter de aquellas entidades cooperativas que contribuyan al interés general de Euskadi.

## Bibliografía

- Bakaikoa Azurmendi, B. y Morandeira Arca, J.: «El cooperativismo vasco y las políticas públicas», *Ekonomiaz*, nº. 79, 2012, pp. 234-263.
- Bengoetxea Alkorta, A.: «Modelos de participación de las personas trabajadoras en la empresa», en Fajardo García, I.G. (Dir.) y Senent Vidal, M.J. (Coord). *Cooperativas de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 63-77 (*en prensa*).
- Chaves Ávila, R. y Savall Morera, T.: «La insuficiencia de las actuales políticas de fomento de cooperativas y sociedades laborales frente a la crisis en España», *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, nº. 113, 2013, pp. 61-91.
- Collado Beneyto, P.J.: *Comentario a la Ley General de Subvenciones y su Reglamento. Incidencia en la Generalitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- Consejo Económico y Social Vasco: «Comunidad Autónoma del País Vasco. Memoria Socioeconómica 2015»: <http://www.cesegab.com/Portals/0/Libros/MSE2015.pdf> (Última consulta, 22 de julio de 2016).
- Díaz de la Rosa, A.: «Reflexiones a propósito del art. 129.2 de la Constitución Española», *Anuario da Facultade de Dereito de la Universidade da Coruña*, nº. 14, 2010, pp. 311-324.
- Fajardo García, I.G.: «El fomento de la Economía Social en la legislación española», *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, nº. 107, 2012, pp. 58-97.
- Fernández Farreres, G.: «Subvenciones y ayudas económicas en tiempos de crisis». *Revista española de Derecho Administrativo*, nº. 154, 2012, pp. 19-48.
- «El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley», en Fernández Farreres, G. (Dir.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones*. Aranzadi, Cizur Menor, 2005, pp. 29-63.
- «La actividad administrativa de fomento. Los incentivos económicos. Estudio especial de las subvenciones». En: AAVV. *Derecho Administrativo. Parte Especial*. Carperi, Madrid, 1995, pp. 85- 109.
- Gadea Soler, E.: «La función económica de la cooperativa y la necesidad de una legislación adecuada», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, nº. 45, 2011, 285-299.

- Gobierno Vasco: «Plan de Empleo 2014-2016»:  
[https://www.irekia.euskadi.eus/assetts/attachments/4140/plan\\_de\\_empleo\\_2014\\_2016.pdf?1391774804](https://www.irekia.euskadi.eus/assetts/attachments/4140/plan_de_empleo_2014_2016.pdf?1391774804) (Última con-sulta, 23 de julio de 2016).
- Jordana de Pozas, L.: «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, n.º. 48, 1949, pp. 41-54.
- Martín-Retortillo baquer, S.: *Derecho administrativo económico I*. LA LEY, Madrid, 1988.
- Martínez Charterina, A.: «Economía social, crisis y valores», Bretos Fernández, I. y Pérez de Uralde, J.M. (Coords.): *Economía Social Vasca y Crisis Económica. Análisis de su evolución socioeconómica entre 2009 y 2013*. Observatorio Vasco de Economía Social, Donostia-San Sebastián, 2015, pp. 27-32.
- Monzón Campos, J.L. (Coord.): *Informe para la elaboración de una ley de fomento de la economía social*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.
- Pascual García, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas. Ley 38/2003 General de Subvenciones*, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, 4ª ed., Madrid, 2004.
- Pérez de Uralde, J.M.: «Algunas consideraciones sobre la repercusión de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social en la Comunidad Autónoma de Euskadi», *Revista Vasca de Economía Social*, n.º. 8, 2012, pp. 37-61.
- Plataforma de ONG de Acción Social: «Plan Estratégico del Tercer Sector de acción social. Propuestas para Mejorar la Financiación Pública del Tercer Sector de Acción Social»:  
<http://www.plataformaong.org/planestrategico/ARCHIVO/documentos/2/2.pdf> (Última consulta, 24 de julio de 2016).
- Rivero Ortega, R.: *Derecho administrativo económico*. Marcial Pons, Madrid, 2015.
- Sesma Sánchez, B.: «La posición de los beneficiarios de subvenciones públicas en los procedimientos de control», *Auditoría Pública*, n.º. 40, 2006, pp. 75-86.
- Vargas Vasserot, C. y Aguilar Rubio, M. *La justificación de un régimen tributario para las cooperativas*. Ponencia presentada en la Jornada «Justificación de un tratamiento fiscal para las cooperativas» organizada por la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, la Academia Vasca de Derecho y la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto, Bilbao, 19 de noviembre de 2015.