

INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO-LEY DE MEDIDAS EXCEPCIONALES PARA FACILITAR LA CONVOCATORIA Y REUNIÓN DE LOS ÓRGANOS SOCIALES DE LAS ENTIDADES COOPERATIVAS VALENCIANAS Y LA EFICACIA DE SUS ACUERDOS.

Por la Subsecretaria de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo se ha remitido el expediente relativo al Proyecto de Decreto-Ley citado en el encabezamiento, para la elaboración del informe de la Abogacía General de la Generalitat, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5.2 a) de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

El texto del proyecto objeto de nuestra atención se ha enviado acompañado de los documentos que integran el expediente tramitado hasta la elaboración del presente informe y son los siguientes

1. La Orden de Inicio del Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, del 9 de junio de 2020, encomendando la tramitación del proyecto a la Dirección General de Emprendimiento y Cooperativismo.
2. La comunicación de la Confederació de Cooperatives de la Comunitat Valenciana del 9 de junio de 2020.
3. La Memoria de análisis de impacto normativo, firmada por la directora general de Emprendimiento y Cooperativismo el día 10 de los actuales.
4. La solicitud de informe a la Abogacía General de la Generalitat, suscrita por el subsecretario de dicha conselleria del 10 de los corrientes.



Una vez examinado el texto del Proyecto de Decreto – Ley que nos ocupa y los documentos que lo acompañan se emite el informe solicitado, con las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera. Carácter del informe.

El presente informe tiene carácter preceptivo, según dispone el artículo 5.2 a) de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat. Se recuerda igualmente que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 de la citada ley 10/2015, de 9 de diciembre, “los informes emitidos por la Abogacía General de la Generalitat no son vinculantes, salvo que una ley disponga lo contrario, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados”.

Segunda. Concurrencia de los presupuestos habilitantes para la tramitación del proyecto de Decreto Ley.

Sobre el presupuesto habilitante para el dictado del Decreto – Ley hay que tener presente que el proyecto examinado se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 44 y concordantes de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. El citado precepto establece en su punto 4 lo siguiente: *“Igualmente, el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de decretos-leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos – leyes que pueda dictar el Gobierno de España”* . El último artículo citado dispone en su punto 1 : *“En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán forma de Decretos–leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”*.



Para aprobar un proyecto de Decreto–ley regulador de materias asignadas estatutariamente a la Comunitat Valenciana debe considerarse que su utilización tiene carácter excepcional; la interpretación del carácter de “*extraordinaria y urgente*” es restrictiva y, en último lugar, compete al poder legislativo analizar si efectivamente se da la “*extraordinaria y urgente necesidad*” al aprobar la norma en el trámite de ratificación parlamentaria.

Son numerosas las sentencias del Tribunal Constitucional que insisten en ese carácter excepcional y su interpretación restrictiva, fundamentado todo ello en la división de poderes propia del Estado de Derecho. Sirva como ejemplo la cita de la STC 61/2018, de 17 de julio, en la cual se dice que “(…) *El control de este Tribunal consiste en un control jurisdiccional ex post, y tiene por misión velar porque el Gobierno no se haya apartado del margen de apreciación concedido por la norma, esto es, que aquél se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de ‘extraordinaria y urgente necesidad’. Se trata, en definitiva, de un ‘control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno’ (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, y las que allí se citan)”*

La jurisprudencia también viene afirmando que la Constitución ha adoptado «una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del real decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima “en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5)» (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 3). F



De los argumentos expuestos debemos concluir que por el Consell de la Generalitat se debe llevar a cabo el debido juicio político o de oportunidad que constitucional y estatutariamente le compete, debiendo identificar los presupuestos de hecho habilitantes para la aprobación de tan excepcional instrumento normativo, cuyo objetivo es establecer un régimen excepcional y de aplicación limitada en el tiempo, adecuado para permitir a las entidades cooperativas valencianas superar las limitaciones de todo tipo originadas por COVID-19.

Analizado el contenido del proyecto de Decreto-Ley objeto de informe, consta en el apartado I de su Preámbulo una primera valoración de las circunstancias fácticas que justifican la “urgente y extraordinaria necesidad” en que debido a la situación del estado de alarma y las demás medidas para contener la expansión de la pandemia COVID-19, se ha puesto de manifiesto que no ha sido posible desarrollar la vida social de las cooperativas con normalidad, según dispone la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana, texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell. Se dice textualmente, entre otras cosas, en el citado apartado de la propuesta normativa lo siguiente:

“Es necesario, pues, establecer un régimen excepcional y de aplicación limitada en el tiempo, adecuado para permitir a las entidades cooperativas valencianas superar las limitaciones de todo tipo originadas por COVID-19, cuando dichas limitaciones repercutan en la reunión de sus órganos sociales o deriven en el incumplimiento de las reglas establecidas para la vida social de la pandemia y de facilitar a las entidades cooperativas llevar a cabo una transición ordenada para retornar a la senda de la normalidad en el funcionamiento de sus órganos sociales.

La presente norma se considera debe desarrollar sus efectos sin esperar a la tramitación de su contenido por la vía normal, o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes”.



El estudio de las circunstancias excepcionales que justifican la tramitación del proyecto de Decreto Ley sometido a informe de esta Abogacía, se evidencia igualmente en el acuerdo de inicio incorporado al expediente administrativo, que indica lo siguiente:

“Las medidas adoptadas para evitar la propagación de la referida pandemia han consistido, muy especialmente y por razones obvias, en limitaciones a la libertad deambulatoria y a la reunión de grupos de personas, por lo que se ha impedido o dificultado la vida normal de las empresas cooperativas, la reunión de sus órganos sociales y la adopción de los acuerdos reservados a los mismos, sin que las medidas extraordinarias contenidas al respecto en el artículo 40 del Real Decreto- Ley 8/2020, de 17 de marzo, para el estado de alarma, hayan permitido celebrar con normalidad las sesiones de la asamblea general y el consejo rector de las cooperativas, aunque sí han permitido hacer frente a las cuestiones más graves e inaplazables.

En esta materia, es necesario prever que las actuales dificultades no desaparecerán con la finalización del estado de alarma, puesto que no es descartable, en el corto plazo, un rebrote local de la enfermedad que pueda volver a afectar a la vida social de las cooperativas y a la formación de su voluntad y, por otra parte, es necesario regularizar la adopción de los acuerdos pendientes y establecer un marco jurídico que, aun excepcional y transitorio, permita que las cooperativas valencianas retomen la senda de la normalidad institucional y de su operatoria social y económica con plenas garantías jurídicas.

Por ello, resulta imprescindible establecer con carácter urgente y vigencia inmediata, dado que ha de desplegar sus efectos a la finalización del estado de alarma, prevista para el próximo día 21 de junio de 2020, una norma, con rango de ley que sustituya temporalmente la vigencia de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana, texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, en cuanto a la convocatoria y reunión de la asamblea general de las cooperativas valencianas, del consejo rector, u órgano de administración y representación de las



mismas, y que establezca excepcionalmente nuevos plazos hábiles para adoptar sus acuerdos y designar a sus cargos.”

O en la memoria justificativa remitida junto al proyecto normativo, en la que se advierte:

“Las actuales circunstancias derivadas de la pandemia COVID-19 declarada por la Organización Mundial de la Salud, y de las medidas desplegadas por el Gobierno de España para frenar su incidencia y contener su propagación, con base en el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, han tenido enorme repercusión en la vida social de las cooperativas valencianas y en la convocatoria y reunión de sus órganos sociales, plurrales por naturaleza, así como en la adopción de los acuerdos que les corresponden, muchos de ellos indelegables, de acuerdo con la norma que rige las cooperativas valencianas, constituida por la Ley de Cooperativas de la comunitat valenciana, texto refundido, aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell.

Aunque las medidas en materia de personas jurídicas de Derecho Privado, establecidas por el artículo 40 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, modificado por el Real Decreto-Ley 117/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes complementarias y, redactado nuevamente por el Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, facilitan la convocatoria y reunión del consejo rector y de la asamblea general, y la adopción de acuerdos, dicho precepto exige para su celebración que las personas socias de las cooperativas, que en ocasiones son varios miles, cuenten con determinadas facilidades y medios de comunicación, no siempre disponibles para todas ellas.

Por ello, y porque previsiblemente el estado de alarma finalizará antes de que desaparezcan totalmente las necesidades de establecer limitaciones y restricciones a las reuniones de numerosas personas, así como porque las convocatorias y sesiones



que no se han podido celebrar debían haber adoptado acuerdos trascendentes para la cooperativa, como los referidos a la formulación y aprobación de las cuentas anuales de ejercicio, los nombramientos de auditores, los nombramientos de cargos sociales y otros de la mayor importancia para la vida social de la entidad y para su operatoria económica, es necesario dotar a las entidades cooperativas de las herramientas para que puedan convocar y celebrar sus sesiones y adoptar acuerdos en esas materias y en las demás que interesen a la cooperativa, así como prolongar el mandato de las personas cuyos cargos hayan vencido en momentos en que los órganos competentes no han podido proveer lo necesario para su renovación.

De ahí la urgencia, necesidad y oportunidad de promulgar un Decreto-Ley que con carácter excepcional y para un marco temporal limitado al año 2020 y primeros meses de 2021, establezca un procedimiento flexible y no formalista de convocatoria y reunión de la asamblea general y del consejo rector de las cooperativas valencianas y permita a estas regularizar su actuación en relación con la aprobación de las cuentas anuales de ejercicio, la designación de persona o entidad para auditar sus cuentas y de las personas miembros de las mismas que hayan de ocupar los cargos sociales y administrar y representar a las cooperativas, posibilitando el pleno desenvolvimiento de las mismas en sus vertientes económica y jurídica.”

De todo lo expuesto, cabe inferir que en la documentación del expediente y en el Preámbulo del proyecto de Decreto ley sometido a informe, se incorpora el debido juicio político o de oportunidad que constitucional y estatutariamente le compete llevar a cabo al Consell de la Generalitat.

Tercera. Sobre la competencia de la Generalitat para aprobar el decreto-ley.

En lo que respecta al título competencial que habilita para el dictado de la presente propuesta normativa, la Generalitat Valenciana tiene competencia exclusiva en materia de cooperativas, respetando la legislación mercantil, de acuerdo con el artículo 49.1.21ª del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, y así se hace constar en la disposición final primera del proyecto.



Cuarta. Estructura y contenido.

El proyecto estudiado presenta la siguiente estructura y contenido:

Índice.

Exposición de Motivos.

Articulado:

Artículo 1. Ámbito de aplicación.

Artículo 2. Disposiciones referentes a las asambleas generales ordinarias.

Artículo 3. Asambleas Generales extraordinarias.

Artículo 4. Consejos Rectores.

Artículo 5. Legalización de libros y depósito de cuentas anuales.

Artículo 6. Concurrencia de causas de disolución.

Artículo 7. Prolongación excepcional de la duración del mandato de cargos estatutarios.

Disposición final primera. Título competencial.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

Es preciso detenerse en la naturaleza de la norma, que la memoria califica como norma excepcional no derogatoria justificándolo de la siguiente manera:

“Como consecuencia de la entrada en vigor del Decreto-Ley objeto de la presente memoria no se producirá ninguna derogación normativa, pues quedará intacta la actual legislación autonómica reguladora de las cooperativas valencianas, constituida por la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana, texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, si bien las cooperativas podrán utilizar, con carácter excepcional, los cauces extraordinarios que el Decreto-Ley establece, usar los nuevos plazos que esta norma habilita y acordar lo necesario para proveer a la



renovación que proceda de sus cargos sociales, sin soluciones de continuidad que impidan su debida administración y representación.”

El texto estudiado no deroga expresamente ningún precepto de la vigente Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana ni de norma reglamentaria sectorial, sino que establece una regulación provisional en algunos puntos concretos relativos a las cooperativas para ser aplicados temporalmente durante el periodo que se considera necesario, y así paliar los efectos negativos de trascendencia jurídica y de gestión producidos por la pandemia. Constituye pues un derecho excepcional, que se aparta de la norma general para la presente situación de emergencia sanitaria y que por lo tanto solo sera de aplicación, tal y como establece su artículo primero de modo excepcional, temporal y limitado a las materias que se regulan.

De la propuesta de regulación presentada podemos extraer que las medidas extraordinarias que se adoptan son, entre otras, las relativas a la convocatoria y reunión de la asamblea general de las cooperativas valencianas, del consejo rector u órgano de administración y representación de las mismas, los nuevos plazos hábiles para la adopción de acuerdos y designación de cargos o la ampliación del plazo previsto para legalizar los libros y apreciar la concurrencia de causas de disolución.

Por su parte, el Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (publicada el día 10 de los actuales en el BOE), en su Disposición final cuarta, que ya se encuentra en vigor actualmente, regula la adopción de acuerdos sociales por parte de las cooperativas y otras entidades, y a ella se remite, como es lógico, el proyecto examinado en su artículo 4.

Quinta. Procedimiento de elaboración.

Sobre el procedimiento para la elaboración de la propuesta debe considerarse que no existe una norma en el ordenamiento valenciano que regule la tramitación de los proyectos de decreto-ley, por ello, habrá que acudir a lo dispuesto en el artículo 42 de



la Ley del Consell, relativo a la elaboración, aprobación y remisión de los proyectos de Ley a las Cortes Valencianas, y atendiendo al carácter urgente y extraordinario de todo decreto-ley, el artículo 42.6 de dicho texto legal establece que por razón de urgencia el Consell podrá prescindir de los trámites del apartado 4 (primera elevación del proyecto al Consell para que decida sobre los trámites posteriores, y las consultas y dictámenes que resulte conveniente solicitar), siendo por ello únicamente exigibles en este caso los trámites que tengan carácter preceptivo. Una vez realizados éstos, el Consell aprobará directamente el proyecto normativo y lo remitirá a Les Corts para su ratificación en el plazo de un mes.

En relación con los trámites realizados hasta la fecha en la elaboración de la propuesta normativa, tal como hemos avanzado, figuran incorporados al expediente los siguientes documentos:

1. El acuerdo de inicio firmado por el titular del departamento competente.
2. El documento acreditativo de la participación en la elaboración del proyecto de la entidad representativa del sector cooperativo de la Comunitat Valenciana que hemos citado, la cual se muestra de acuerdo con las medidas a adoptar.
3. Una memoria de análisis de impacto normativo, suscrito por la directora general de Emprendimiento y Cooperativismo. Este documento contiene:
 - Justificación de la necesidad y oportunidad.
 - Justificación de la no necesidad de consulta previa.
 - Indicación de que no tiene repercusión económica el proyecto.
 - Consideración sobre carencia de impacto en la infancia y adolescencia.
 - Consideración de carencia de impacto en la familia .
 - Consideración sobre carencia de impacto de género.

En lo que respecta a las consideraciones sobre impacto de género y normativa en la infancia, adolescencia y familia que obran en el expediente, emitidos por la Dirección General de Emprendimiento y Cooperativismo, es de significar que, La Ley



13/2013, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, en su Capítulo XI y XII, se refiere a estas cuestiones diciendo, entre otras cosas, que los informes se elaborarán “*de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia*”.

No consta el informe preceptivo y vinculante de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunitat Valenciana, si bien es cierto que de la memoria económica se desprende que la aplicación de la norma no comporta gasto.

CONCLUSIÓN

Como conclusión cabe decir que el contenido del proyecto de decreto-ley sometido a informe de esta Abogacía, es acorde con la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, estando ajustado, por ello, al bloque de constitucionalidad.

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

Firmado por Vicenta Ángeles Pascual Ferrer
el 18/06/2020 20:16:37

