



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 29 de julio de 2004, ha examinado el *proyecto de Decreto por el que se regula la organización y el funcionamiento del Consejo Superior Regional para el fomento del cooperativismo de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de junio de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de Decreto por el que se regula la organización y el funcionamiento del Consejo Superior Regional para el fomento del cooperativismo de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de junio de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 420/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del mismo, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de Decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, catorce artículos distribuidos en tres capítulos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

El proyecto desarrolla el artículo 147.2 de la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de Castilla y León.

El capítulo I, bajo el título "Naturaleza y Funciones", comprende los dos primeros artículos del proyecto, refiriéndose el primero de ellos a la naturaleza y sede del Consejo Superior Regional para el fomento del Cooperativismo de Castilla y León, y el segundo a las funciones propias del mismo.

El capítulo II denominado "Composición del Consejo" integrado por el artículo 3 en el que se indica quiénes forman parte del Consejo, y el artículo 4 que regula los nombramientos, suplencias, duración del mandato y revocación de los miembros del mismo.

El capítulo III bajo el título "Órganos y Funcionamiento", abarca los artículos del 5 al 12 refiriéndose cada uno de ellos a las materias que a continuación se indican:

El artículo 5 determina cuáles son los órganos del Consejo.

El artículo 6 se refiere a aspectos relativos al Pleno del Consejo.

El artículo 7 regula el régimen de convocatoria y sesiones del Pleno.

El artículo 8 establece los aspectos propios de los Acuerdos del Pleno.

El artículo 9 está dedicado a las Actas de las sesiones del Pleno.

El artículo 10 regula las Comisiones de Trabajo.

Los artículos 11 y 12 enumeran respectivamente las funciones atribuidas al Presidente y al Secretario del Consejo.



El capítulo IV titulado "Régimen económico financiero y medios del Consejo" está integrado por dos artículos: el artículo 13, dedicado a la financiación del Consejo y el artículo 14, destinado a la regulación de las retribuciones.

La disposición transitoria establece previsiones para el caso de que en el momento de la entrada en vigor del presente Decreto no estuviese constituida la Confederación de Cooperativas de Castilla y León.

En la disposición final primera se autoriza al Consejero competente para que dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el Decreto.

La disposición final segunda delimita el momento de su entrada en vigor.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de Decreto, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Borrador del proyecto de Decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.
- Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Economía y Empleo.
- Informes de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, Presidencia y Administración Territorial, Sanidad, Medio Ambiente, Fomento, Educación y Cultura y Turismo.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo, de 30 de marzo de 2004.
- Memoria del proyecto.
- Texto del proyecto de Decreto al que se incorporan diversas observaciones realizadas por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo y por otras Consejerías.



- Nuevo informe jurídico de la Asesoría Jurídica de Economía y Empleo de 10 de mayo de 2004.

- Informe del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Castilla y León.

- Nueva Memoria del proyecto en la que se anuncia la incorporación al texto de todas las observaciones posibles realizadas por el Consejo Económico y Social, teniendo en cuenta el marco jurídico establecido por la Ley de Cooperativas de Castilla y León.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, en su artículo 4.1 d) califica como preceptiva la consulta a esta Institución para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Primera la competencia para emitir el dictamen, de acuerdo con lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno, por el que se determina el orden, composición y competencias de las Secciones.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias de 24 de julio de 2003,



o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes... dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”.

Es, por tanto, preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo que se definen como “aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (STS de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de ley.

En este sentido, la norma autonómica objeto de desarrollo es la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas, cuyo artículo 147.2 de la misma, dispone:

“Su organización y funcionamiento (del Consejo Superior Regional para el Fomento del Cooperativismo) se regulará reglamentariamente y se ajustará a lo dispuesto sobre órganos colegiados en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los Reglamentos.

El artículo 51.1 del Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de Decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Al respecto, una vez contrastada la documentación remitida y a la vista de los requisitos que, conforme a la citada normativa han de ser satisfechos (el proyecto de Decreto, el estudio del marco normativo, el informe sobre la



necesidad y oportunidad, el estudio económico referido al coste y financiación, las observaciones de las Consejerías a las que se dio traslado del Proyecto para su consideración y los informes de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo y del Consejo Económico y Social de Castilla y León), puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

La Comunidad de Castilla y León tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de cooperativas, de acuerdo con lo previsto en su Estatuto de Autonomía (aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero) y, en concreto, en su artículo 32.1.24.

Por lo que se refiere a la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de Castilla y León, hay que tener en cuenta el artículo 147.2 de la misma que regula la composición y funcionamiento del Consejo Superior Regional para el fomento del Cooperativismo de Castilla y León, disponiendo el segundo apartado del precepto precitado que su organización y funcionamiento se regulará reglamentariamente. Por su parte la disposición final primera autoriza a la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería competente en materia laboral, para desarrollar cuantas normas reglamentarias vengan impuestas por la entrada en vigor de esta Ley.

En consecuencia, el rango de la norma (Decreto), es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general dictada en el ejercicio de la competencia que, en materia de Cooperativas, corresponde a la Comunidad Autónoma.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

El Consejo Consultivo considera que procede realizar las siguientes observaciones al proyecto de Decreto sometido a consulta:



Artículo 1. Naturaleza y sede.

- El primer artículo del proyecto regula los aspectos relativos a la naturaleza y sede del Consejo, estableciendo en el primer apartado del precepto su naturaleza atribuyéndole la de máximo órgano consultivo de la Comunidad.

A este respecto ha de advertirse que es este Consejo Consultivo el que, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3 de su Ley reguladora, ostenta dicha condición al ser la última instancia que deberá dictaminar sobre aquellos asuntos que deban ser sometidos a su consideración. Por esa razón este Consejo entiende que resulta imprescindible sustituir la expresión "máximo" por "específico".

Esta puntual observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León..."

En el segundo apartado del mismo artículo se indica que dicho Consejo funcionará como órgano colegiado consultivo, término este último que hace referencia a la naturaleza del propio Consejo, cuestión independiente de su funcionamiento y objeto de la regulación del segundo apartado del precepto.

Por ello se propone, o bien la eliminación del término "consultivo" en este apartado segundo, o bien el empleo de una fórmula en términos tales como: "El Consejo, que funcionará como órgano colegiado para realizar tareas consultivas...".

En el mismo apartado del artículo objeto de análisis se establece que el Consejo está integrado, a través de la Consejería competente en materia laboral, en la Administración de la Junta de Castilla y León.

Respecto a esta cuestión resulta más adecuada la referencia a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, por cuanto la Junta es el órgano de gobierno y el supremo órgano de administración de la Comunidad Autónoma.



Artículo 2. Funciones del Consejo.

En este precepto se enumeran las funciones atribuidas al Consejo Superior Regional para el fomento del cooperativismo.

Sería deseable que dichas funciones se enumeraran de forma sistemática, respetando el orden con que el artículo 1.1 del proyecto se refiere a las tareas propias de este Consejo, es decir, tareas de colaboración y coordinación entre las asociaciones de cooperativas y la Administración Regional, y promoviendo programas y proyectos de fomento del cooperativismo en consonancia con los artículos 134 y 135 de la referida Ley.

Artículo 3. Composición del Consejo.

Llama la atención que dentro de la composición del Consejo no esté prevista la figura de un Vicepresidente, dado el carácter colegiado del órgano y la condición que ostenta su Presidente como titular de la Consejería competente en materia laboral.

Sin perjuicio de que la inclusión de la figura del Vicepresidente no tiene carácter obligatorio y responde a la mera potestad organizativa de la propia Administración, se advierte sobre la conveniencia de su inclusión como miembro del Consejo, siendo el sustituto natural del Presidente en los casos contemplados en la legislación aplicable.

Esta opción ha sido la elegida en otras Comunidades Autónomas que han regulado Consejos de Cooperativas, y así se contempla, por ejemplo, en el Decreto 25/2001, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Gallego de Cooperativas; en el Decreto 130/1998, de 17 de diciembre (modificado por el Decreto 246/2000, de 5 de diciembre) regulador del Consejo Superior del Cooperativismo de Extremadura; en el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Cooperativismo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 259/2000, de 7 de diciembre; en el Decreto 213/1999, de 11 de mayo, regulador del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi; o en el Decreto 65/2003, de 8 de abril, relativo al Consejo Aragonés de Cooperativas.



Artículo 4. Nombramientos, suplencias, duración del mandato y revocación de los miembros del Consejo.

El primer apartado determina que son miembros natos del Consejo Superior Regional para el Fomento del Cooperativismo, además de su Presidente, el Director General competente en materia de cooperativas y el Presidente de la Confederación de Cooperativas de Castilla y León.

El apartado segundo del precepto en cuestión indica que los vocales serán nombrados, a propuesta de la Consejería correspondiente o de la Confederación de Cooperativas de Castilla y León, según sean representantes de la Administración o de las Uniones o Federaciones de Cooperativas, por el Consejero competente en materia laboral.

Una lectura conjunta de ambos apartados llevaría a concluir que sería necesario incluir una excepción en el sistema previsto para el nombramiento de los vocales del Consejo dirigida a aquellos que, de acuerdo con lo que se establece en el primer apartado del precepto, tienen la consideración de miembros natos y que, como tales, no precisarían ser nombrados a propuesta de la Consejería correspondiente o de la Confederación de Cooperativas de Castilla y León. En concreto, la excepción afectaría al Director General competente en materia de cooperativas y al Presidente de la Confederación de Cooperativas de Castilla y León.

El apartado tercero del precepto objeto de análisis regula el nombramiento de los suplentes que hayan de sustituir a los miembros titulares en caso de vacante, ausencia o enfermedad, o cuando concurra alguna causa justificada, si bien esta previsión parece referirse aquellos miembros que tienen la consideración de vocales. No se contempla, sin embargo, ninguna previsión específica para el caso de la suplencia del Presidente, como sería adecuado teniendo en cuenta las dudas que pudieran suscitarse al respecto, dada la relevancia del mismo dentro del propio Consejo. En este sentido, y en el caso de aceptarse la recomendación expuesta en el artículo 3, sería el Vicepresidente del órgano quien estaría llamado a sustituirlo en los casos indicados en el propio Decreto, o en su defecto, el miembro del órgano colegiado que, perteneciendo a la Administración Autonómica o subsidiariamente a cualquier otra Administración, tenga mayor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden, de entre sus componentes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 55.2 de la



Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Tampoco se ha previsto de forma expresa el régimen de suplencias del Secretario, quien de acuerdo con lo indicado en el artículo 3.c), no es un miembro del Consejo sino participante en su condición de funcionario. Procede recordar, al efecto, lo establecido en el artículo 57.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, según el cual: "En casos de vacante, ausencia o enfermedad, el Secretario será sustituido por el miembro del órgano colegiado que, perteneciendo a la Administración Autonómica o subsidiariamente a cualquier otra Administración, tenga menor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden, de entre sus componentes".

Artículo 7. Régimen de Convocatorias y sesiones del Pleno.

El apartado tercero del presente artículo establece: "Para que el Pleno quede constituido válidamente se requerirá, en primera convocatoria, la presencia de dos tercios de los miembros del Consejo. En segunda convocatoria, transcurrida media hora desde la fijada para la primera, se requerirá la presencia de la mitad más uno de los miembros del Consejo, así como la del Presidente y el Secretario o quienes les sustituyan".

A la vista de la redacción dada al precepto surgen dudas sobre si la presencia obligatoria del Presidente y el Secretario solo se exigiría en la segunda convocatoria, o si por el contrario, sería un requisito que debería observarse tanto en primera como en segunda convocatoria, como la lógica parece indicar.

Se propone la siguiente redacción alternativa:

"Para que el Pleno quede constituido válidamente se requerirá, en primera convocatoria, la presencia de dos tercios de los miembros del Consejo. En segunda convocatoria, transcurrida media hora desde la fijada para la primera, se requerirá la presencia de la mitad más uno de los miembros del Consejo. En ambas convocatorias será necesaria en todo caso la presencia del Presidente y del Secretario o de quienes les sustituyan".



Artículo 8. Acuerdos del Pleno.

El segundo apartado de este precepto establece: “El voto de los miembros del Consejo será personal. Cabrá la delegación expresa y escrita, que deberá entregarse al Secretario antes del inicio de la sesión”.

El comentario de esta previsión exige poner de manifiesto la diferencia existente entre la delegación expresa y la delegación especial que se conceda para la asistencia y votación en cada uno de los Plenos que hayan de celebrarse. Con la actual redacción de este apartado podría pensarse que sería posible el otorgamiento de una delegación genérica con la sola condición de que ésta fuera expresa y escrita. Se hace esta observación para que sea tenida en cuenta en caso de que la delegación genérica no sea la opción pretendida.

Por otra parte el apartado tercero de este mismo artículo dispone: “Las votaciones serán públicas, a mano alzada o nominal, salvo que la mayoría absoluta de los miembros presentes soliciten que se realicen votaciones secretas”.

En primer lugar, al indicar que las votaciones serán públicas, a mano alzada o nominal, se aprecia la omisión del asentimiento como tercera modalidad que podría incluirse junto con las anteriores.

Además resulta excesivo que, para que una votación pueda ser secreta, se exija que la mayoría absoluta de los miembros así lo soliciten, cuando sería suficiente con que la petición procediera de uno solo de aquéllos. Además no se contempla otro de los supuestos que, de ordinario, justifica la existencia de una votación secreta; nos referimos al supuesto en que la votación se refiera o afecte a personas. Exigir en estos casos una petición expresa para que la votación tenga carácter secreto supondría, en cierto modo, dejar entrever el sentido del voto del miembro o miembros que así lo soliciten, de ahí que en estos casos la votación deba ser secreta automáticamente, sin necesidad de previa petición.



Artículo 9. Actas de las sesiones del Pleno.

Dentro del contenido de este precepto, en el que aparecen regulados exhaustivamente extremos relativos a las actas del Consejo, sería recomendable la inclusión de un apartado tercero en el que se indique la posibilidad que tiene cada uno de los miembros de aquel de solicitar que le sea entregada una copia del acta, una vez aprobada, de las sesiones que se celebren. Esta es una previsión que se deduce del artículo 12.d) del proyecto al señalar entre las funciones atribuidas al Secretario, la de expedir certificaciones de actas, acuerdos, dictámenes y otros documentos confiados a su custodia, con el visto bueno del Presidente.

Artículo 14. Retribuciones.

En el apartado tercero del precepto se alude a la Consejería competente en materia de cooperativas, en vez de a la Consejería competente en materia laboral, expresión ésta utilizada a lo largo del resto del articulado y conforme con la atribución competencial que establece la Ley 4/2002, de Cooperativas.

5ª.- Correcciones lingüísticas y gramaticales.

En el artículo 1 se hace notar la ausencia del artículo "la" en el último inciso del apartado primero: "en consonancia con los artículos 134 y 135 de "la" referida Ley".

El último inciso del segundo apartado señala: "aunque sin participar de la estructura jerárquica de ésta" (refiriéndose a la Junta de Castilla y León). Se propone la supresión de la palabra "aunque", ya que no añade ningún matiz nuevo a la expresión en la que se incluye y no se considera un término adecuado que haya de formar parte del articulado de un texto normativo.

En el artículo 2.1 se alude al "Consejo Superior Regional de Fomento del Cooperativismo", cuando la denominación correcta de este órgano es "Consejo Superior Regional para el Fomento del Cooperativismo".

En el artículo 3.a) sobra la preposición "de" en la expresión "materia de laboral".



Finalmente, sería oportuno dar una redacción al artículo 13, dedicado a regular la financiación del Consejo, que tratara de evitar la excesiva reiteración del término "Consejo". Se propone la siguiente:

"El Consejo se financiará con los créditos que se consignent en la Ley anual de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de forma que quede garantizado el correcto funcionamiento del mismo y de las funciones a él encomendadas. Se le dotará, a través de la Consejería competente de los medios materiales y humanos precisos para su funcionamiento".

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendida la observación formulada al artículo 1.1, sobre el carácter de "máximo" órgano consultivo que se atribuye al Consejo, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede someterse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Superior Regional para el Fomento del Cooperativismo".

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.