

DISPOSICIONES GENERALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO Y EMPLEO

1041

DECRETO 12/2024, de 13 de febrero, sobre la inspección y el procedimiento sancionador en materia de cooperativas.

Determina el artículo 160.7, primer párrafo en relación con el apartado 3 de la disposición final cuarta, de la vigente Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de cooperativas de Euskadi, modificada por la Ley 5/2021, de 7 de octubre (en adelante, Ley 11/2019, de 20 de diciembre) la obligación, atribuida al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de trabajo, de proponer la regulación del procedimiento de sanción cooperativa, de conformidad con la legalidad de aplicación sobre el régimen sancionador de la Administración y sus principios y garantías; agregando la cautela de que en ningún caso podrá imponerse sanción de ningún tipo si previamente no se ha instruido el oportuno expediente conforme a sus principios y garantías.

La remisión genérica a la legalidad, principios y garantías ha de entenderse referida a la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas (en adelante, Ley 1/2023, de 16 de marzo) cuyo objetivo es, además de establecer unas reglas generales sustantivas válidas para la aplicación de cualquier régimen sancionador, fijar un procedimiento con reglas generales y un iter formal para el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de cualquier materia.

La tarea consignada por el legislador de 2019 consiste, en consecuencia, en regular un procedimiento que contemple las especificidades por razón de la materia cuya legalidad se pretende hacer cumplir que, sin ser variaciones sustanciales ni constituir un régimen procedimental sancionador propio, deriven expresamente de la propia Ley 11/2019, de 20 de diciembre, como es el supuesto que prevé el artículo 160.7, párrafo segundo o, indirectamente, de la naturaleza singular de la organización y funcionamiento cooperativos.

Por otra parte, la regulación procedimental que se pretende abordar se ha de coherer necesariamente con el ejercicio de la función inspectora en relación con el cumplimiento de la norma cooperativa sustantiva, prevista por el artículo 158 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, cuyo número 2 previene su ejercicio preferente con carácter preventivo y coadyuvante al mejor cumplimiento de lo regulado por ella, previendo el requerimiento con carácter previo a cualquier otra actuación inspectora.

Al respecto, el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de trabajo, en aplicación del artículo 158.1 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, ha atribuido dicha función inspectora a la Subdirección de la Inspección de Trabajo del País Vasco por el Decreto 167/2021, de 6 de julio, de modificación del Decreto 7/2021, de 19 de enero por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Empleo. Sigue con ello, la opción normativa estatal en la materia, hallando en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco mayor justificación dado el carácter predominante del cooperativismo de trabajo asociado.

El ejercicio de la función inspectora de dicho órgano se regula por su normativa propia, Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que prevé, con carácter general, medidas de prevención y requerimiento, ahora reforzadas por el artículo 158.2 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, con el que se armonizan y complementan sin dificultad.

En virtud del planteamiento que antecede, la regulación concreta se debe ceñir a las especialidades procedimentales, justificadas, con remisión en lo no afectado por esta a la norma genérica, Ley 1/2023, de 16 de marzo, que sirve de marco regulador general; haciendo innecesaria o no pertinente su reproducción mimética.

Entre ellas cabe destacar singularmente, la que afecta al inicio del procedimiento. En este sentido, se sigue la opción prevista en el ámbito del procedimiento sancionador del orden social, atribuyendo al acta de infracción extendida por personal de la Inspección de Trabajo, dicha competencia. Ello es consecuencia inmediata de su necesaria y previa participación en la averiguación y determinación de los hechos y deriva del valor probatorio de lo actuado por ella, así como de su cualificación profesional, especializada e imparcialidad. En definitiva, todo ello redundará en la mayor garantía de las propias personas interesadas, al apoyar la incoación procedimental sobre una sólida base de comprobación fáctica y valoración jurídica que fundamentará, junto con otras pruebas que, en su caso, pueda aportar el presunto infractor, la resolución que se dicte por el órgano competente. Con ello se refuerza, además, dicha garantía en tanto que obliga a intervenir en el procedimiento a tres órganos diferenciados: el inspector, el instructor y el órgano que resuelve.

Por otra parte, la posibilidad de intervención del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en la actuación comprobatoria, a propuesta de la persona inspectora, y de conformidad con las normas que regulan ambas instituciones (Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi) como la puesta en conocimiento del mismo en los casos en que de la actividad inspectora derive un requerimiento de cumplimiento normativo, facilita la finalidad pretendida. Justifica la participación institucional del Consejo su condición de órgano consultivo y asesor de las administraciones públicas en todos los temas que afectan al cooperativismo añadido a la función que le es asignada de colaborar con la Administración al cumplimiento de lo previsto en la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, conforme a las previsiones de esta. Dicha colaboración podrá ser materializada mediante cualquier instrumento jurídico y singularmente a través de convenios de colaboración.

En este contexto cobra relevancia, por las mismas razones, el informe ampliatorio, obligatorio o potestativo según los supuestos, a evacuar de la Inspección, con la finalidad de valorar las pruebas aportadas y alegaciones formuladas, para la fijación de hechos.

Menor particularidad reviste el resto de los aspectos procedimentales, incluidas las medidas cautelares, hasta llegar a la fase final decisoria, mediante resolución motivada y congruente, dictada y notificada en el plazo de seis meses desde la fecha del acta de infracción, inicio del procedimiento, dando lugar a la caducidad, en otro caso.

En la parte dispositiva adicional se delimita el procedimiento aplicable a otros actos de gravamen, no necesariamente sancionadores, como es la posibilidad de la descalificación; accesorio a la sanción pecuniaria por falta muy grave. Al respecto, se sujeta procedimentalmente a lo regulado por el artículo 161 de la Ley 11/2019 de 20 de diciembre, por expresa remisión del artículo 160.1 de la misma Ley, disponiendo el número 3 de aquel, las especialidades procedimentales en relación con las normas generales reguladoras del procedimiento administrativo común. Se trata en efecto, de un procedimiento único para las distintas causas descalificadoras que prevé el número 1 del artículo 161 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, traigan causa de la comisión de infracción muy grave o sean ajenas al hecho infractor. Es en este procedimiento en el que habrán de valorarse los perjuicios económicos o sociales que la comisión de la falta muy grave haya provocado o pueda provocar, o la vulneración reiterada y relevante de los principios cooperativos, artículo 161.1.a) de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, para la descalificación de la cooperativa. Además, difiere el órgano competente para acordar la descalificación, en todo caso, del que deter-

mina la sanción pecuniaria. Esta diferencia procedimental encuentra un argumento adicional en que su sujeción hipotética al procedimiento sancionador en absoluto se compadece con la posibilidad de subsanación en el plazo de seis meses previsto en el número 2 del artículo 161 reiterado, de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre.

Consideración similar merece la intervención temporal de las cooperativas regulada por el artículo 162 de la Ley 11/2019 de 20 de diciembre.

Siguiendo el mismo criterio de regulación concisa a la par que significativa, la tipificación de las infracciones y sus sanciones, y su prescripción se hallan reguladas en la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, en aras del principio de legalidad, así como los criterios para la graduación de la sanción o la consideración de la reincidencia para su determinación. Extremos que exceden al iter procedimental propiamente, por lo que no procede su reproducción en este reglamento; como tampoco deviene apropiado reiterar aquellos aspectos de procedimiento sancionador general, no específicos.

El presente Decreto regula un Reglamento integrado en su estructura formal, por dos capítulos, doce artículos, dos disposiciones adicionales y una disposición final.

Para su elaboración se han tenido en cuenta los principios de buena regulación, establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En concreto, respeta los principios de necesidad y eficacia, dado que es el obligado desarrollo reglamentario previsto por la Ley 11/2019, de 20 de diciembre y, responde al interés general de garantizar el cumplimiento normativo cooperativo.

Cumple con el principio de proporcionalidad, toda vez que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones para asegurar el interés general referido.

Observa, así mismo, el principio de seguridad jurídica, puesto que es congruente con el resto del ordenamiento jurídico y completa un marco normativo coherente, estable y claro.

Se ha satisfecho el principio de transparencia, singularmente mediante la consulta pública previa realizada.

Finalmente, se ha atendido el principio de eficiencia, ya que se han evitado cargas administrativas innecesarias o accesorias y se ha procurado racionalizar la utilización de recursos públicos.

En la tramitación, se ha consultado con Euskadiko Kooperatiben Konfederazioa, Konfekoop, Confederación de Cooperativas de Euskadi, como organización representativa de los intereses de los afectados, cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

Así mismo, ha emitido informe preceptivo, con carácter favorable, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, de conformidad con el artículo 165.2.b) de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre.

En su virtud, a propuesta de la Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo, de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, y previa deliberación y aprobación del Consejo de Gobierno en su sesión celebrada el día 13 de febrero 2024,

DISPONGO:

Artículo único.– Aprobar el Reglamento sobre la inspección y el procedimiento sancionador en materia de cooperativas previsto por el artículo 160.7, en relación con disposición final cuarta,

miércoles 28 de febrero de 2024

apartado 3, ambos de la vigente Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de cooperativas de Euskadi, cuyo texto se inserta como anexo al presente Decreto.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA.– Expedientes en tramitación.

Los expedientes iniciados antes de la entrada en vigor de este Decreto se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones vigentes hasta dicho momento.

DISPOSICIÓN FINAL.– Entrada en vigor.

El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

Dado en Vitoria-Gasteiz, a 13 de febrero de 2024.

El Lehendakari,
IÑIGO URKULLU RENTERIA.

La Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo,
IDOIA MENDIA CUEVA.

ANEXO AL DECRETO 12/2024, DE 13 DE FEBRERO

REGLAMENTO SOBRE LA INSPECCIÓN Y EL PROCEDIMIENTO
SANCIONADOR EN MATERIA DE COOPERATIVAS

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.– Principios generales.

Solo se podrán imponer sanciones por infracciones tipificadas en el artículo 159 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de cooperativas de Euskadi (en adelante, Ley 11/2019, de 20 de diciembre) en virtud de procedimiento instruido de conformidad con el presente reglamento y se registrará por los principios y garantías establecidos por la normativa legal que resulta de aplicación sobre régimen sancionador de la Administración Pública.

Artículo 2.– Inspección.

1.– La función inspectora en relación con el cumplimiento de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, y sus normas de desarrollo y aplicación, se ejercerá por la Inspección de Trabajo del País Vasco respecto de todas las sociedades cooperativas sujetas a dicha norma, de conformidad con su disposición final primera.

2.– La función inspectora, que se realizará preferentemente con carácter preventivo y coadyuvante al cumplimiento de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, se desarrollará en todo caso, de conformidad con su normativa propia: Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de inspección de trabajo y seguridad social (en adelante, Ley 23/2015) y Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero).

De conformidad con el artículo 16 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, y el artículo 13 del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi podrá participar en la actuación inspectora, a propuesta de la persona inspectora asignada al efecto, en cuanto entidad consultiva y asesora de las administraciones públicas para todos los temas que afectan al cooperativismo, según establece el artículo 165.1 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre.

Finalizada la actividad comprobatoria inspectora, cuando las circunstancias de cada supuesto así lo aconsejen y siempre que puedan evitarse daños y perjuicios directos a los titulares de derechos legítimos, la persona inspectora podrá advertir y requerir al sujeto responsable la adopción de medidas para el cumplimiento de la norma cooperativa infringida, en lugar de extender acta de infracción. En estos supuestos, se dará cuenta de lo actuado al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

La subsanación y reparación requerida de la conducta objeto de inspección dará lugar a la conclusión del expediente inspector en términos exculpatorios.

Artículo 3.– Órganos competentes.

Corresponde a la persona titular de la Dirección competente en materia de Economía Social la resolución de procedimientos sancionadores por infracciones leves y graves.

Corresponde a la Viceconsejería de la que dependa la Dirección competente en materia de Economía Social la resolución de procedimientos sancionadores por infracciones muy graves.

El órgano instructor del procedimiento sancionador será fijado por Orden de la persona titular del departamento competente en materia de trabajo.

Artículo 4.– Personas interesadas.

Tendrán la condición de personas interesadas en el procedimiento los sujetos responsables de las acciones y omisiones tipificadas como infracción por la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, a que se refiere el artículo 159.1 de la misma, así como quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, cuyo patrimonio jurídico se viere afectado y así lo acrediten.

Artículo 5.– Medidas provisionales o cautelares.

1.– La persona Inspectora de Trabajo adoptará, en su caso, en el ejercicio de su actividad las medidas cautelares o provisionales que procedan de conformidad con el artículo 19 del Reglamento de organización y funcionamiento aprobado por Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero.

2.– Iniciado el procedimiento sancionador, el órgano competente para resolver el mismo podrá adoptar en cualquier momento, de oficio o a instancia del instructor del expediente, las medidas provisionales o cautelares que estime necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiere recaer o impedir la obstaculización del procedimiento o para evitar la continuación o repetición de los hechos infractores u otros de similar significación o el mantenimiento de daños o para mitigarlos, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo.

Artículo 6.– Caducidad.

El procedimiento sancionador no podrá exceder de seis meses desde su inicio hasta su resolución y notificación, sin perjuicio de la interrupción de su cómputo por causa imputable a la persona interesada o en los supuestos de suspensión por concurrencia con procesos judiciales.

Transcurrido dicho plazo se producirá la caducidad del mismo. La resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

CAPÍTULO II

TRAMITACIÓN

Artículo 7.– Iniciación.

El procedimiento sancionador en materia de cooperativas se iniciará siempre de oficio por acta de infracción extendida por la Inspección de Trabajo. Dicho inicio será consecuencia de actuaciones practicadas de oficio, por propia iniciativa o mediante denuncia, o a instancia de persona interesada.

Artículo 8.– Alegaciones.

El acta de infracción contendrá los extremos regulados por el artículo 53 del Real Decreto-legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social y se notificará a los presuntos sujetos responsables y demás personas interesadas, en su caso, para que en un plazo de quince días aporten cuantas alegaciones,

documentos u otros elementos de juicio estimen convenientes, y en su caso, soliciten un periodo de prueba proponiendo los medios de que intenten valerse.

En el supuesto de que en las alegaciones formuladas se invoquen hechos o circunstancias distintas de las consignadas en el acta, insuficiencia del relato fáctico o indefensión por cualquier causa, se solicitará informe ampliatorio al inspector actuante. En cualquier caso, se podrá requerir cuando se estime pertinente para garantizar el acierto en la resolución.

Cuando la persona instructora lo considere necesario o pertinente para determinar con mayor precisión los hechos y responsables podrá abrir un período de prueba. Su duración no será superior a treinta días ni inferior a diez días.

La inadmisión de la apertura del período probatorio y el rechazo de la práctica de pruebas concretas solicitadas será motivada, ajustándose a lo previsto por el artículo 38 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo.

Artículo 9.– Propuesta de resolución.

Terminada la instrucción a que hacen referencia los artículos anteriores, el instructor formulará propuesta de resolución en los términos del artículo 39 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo.

Artículo 10.– Informe del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

En el supuesto de que el hecho infractor consista en una presunta infracción muy grave, se pondrá en conocimiento del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi todo lo actuado para que en el plazo de sesenta días hábiles emita el informe a que hace referencia el artículo 160.7, segundo párrafo de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, teniéndose por evacuado si no lo hiciera.

Artículo 11.– Audiencia.

La propuesta de resolución se notificará a las personas interesadas para que en el plazo de quince días puedan formular alegaciones que estimen pertinentes en defensa de su derecho, en los términos del artículo 40 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo.

En el supuesto de que no se hayan formulado nuevas alegaciones y, además, no figuren en el procedimiento ni hayan sido tenidos en cuenta otros hechos ni alegaciones y pruebas que las aducidas por el presunto infractor, no será preceptivo el trámite de audiencia.

Artículo 12.– Resolución del procedimiento.

El órgano competente según el artículo 3, dictará resolución motivada en los términos del artículo 44 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo.

Contra la misma podrá interponerse por las personas interesadas los recursos, de alzada y potestativo de reposición, de conformidad con lo que establezca la norma reglamentaria que establezca la estructura orgánica y funcional del Departamento competente en materia de Trabajo.

La resolución será ejecutiva cuando adquiera firmeza en la vía administrativa.

DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.– Descalificación e intervención temporal.

De conformidad con el artículo 161.3 de la Ley 11/2019, el procedimiento de descalificación se tramitará de conformidad con las normas generales reguladoras del procedimiento administrativo común con las especialidades reguladas en el mismo.

De igual modo, la intervención temporal de las cooperativas, regulada por el artículo 162 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, se someterá al régimen procedimental general.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA.– Otras funciones del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

La labor consultiva y asesora del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en las funciones que le son asignadas por el presente reglamento se realizará sin perjuicio de que esta entidad deba velar por el cumplimiento de los principios cooperativos, especialmente el control democrático y la participación económica de las personas socias, de conformidad con el artículo 165.2.c) de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre.

DISPOSICIÓN FINAL.– Normativa supletoria.

En lo no regulado expresamente por el presente reglamento, se aplicará el Capítulo III de la Ley 1/2023, de 16 de marzo.