

Los sistemas no adversariales de resolución de conflictos en la legislación cooperativa autonómica*

José Luis ARGUDO PÉRIZ**

Sumario: 1. Introducción. 2. Los mecanismos de resolución alternativa de conflictos en la legislación cooperativa autonómica. 1. Atribución de funciones en resolución de conflictos a las entidades asociativas cooperativas territoriales. 2. Atribución de funciones en resolución de conflictos a los Consejos Autonómicos de Cooperativismo. 3. El desarrollo reglamentario autonómico de los sistemas no adversariales de resolución de conflictos. 1. Galicia. 2. Cataluña. 3. Comunidad Valenciana. 4. Extremadura. 5. País Vasco. 4. El posible desarrollo de los sistemas no adversariales de resolución de conflictos en las organizaciones cooperativas.

Resumen:

De los mecanismos de resolución alternativa de conflictos, el más tratado de ellos ha sido el arbitraje, en general y en el ámbito cooperativo. Pero en las ADR (o RAC) van ganando en importancia e implantación otros procesos, como el ya conocido de la conciliación o el más reciente de la mediación, autocompositivos y no adversariales. Son muy adecuados para la gestión y resolución de conflictos en el ámbito de las organizaciones cooperativas, pero tienen escaso desarrollo legislativo. La normativa cooperativa autonómica ha dado ya los primeros pasos, contemplando realidades distintas, diversidad en los modelos organizativos y constatando diferentes fases de evolución y consolidación, de lo que, sin duda, será un extenso desarrollo futuro en el ámbito y contexto de las organizaciones cooperativas.

* Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación «Validez de actos jurídicos en Derecho Privado», SEJ 2005-05790/JURI, cuyo investigador principal es el catedrático de Derecho civil de la Universidad de Zaragoza, Dr. D. Jesús Delgado Echeverría. Realicé una aproximación previa inicial sobre este tema para el libro homenaje al profesor Iván J. Trujillo, de próxima publicación.

** Profesor Titular de Derecho civil de la E.U. de Estudios Sociales. Subdirector del Máster en Mediación y exdirector del Diploma de Especialización en Dirección de Organizaciones de Economía Social. Universidad de Zaragoza.

1. Introducción

El conflicto en un sistema o subsistema organizacional incide siempre en la vida y desarrollo de la organización y justifican una especial atención y tratamiento en la prevención, gestión, transformación y resolución de los mismos.

Si ello es importante en cualquier empresa, toma una relevancia especial en las organizaciones cooperativas, en las que la gestión democrática y la participación son principios intrínsecos a su propia configuración. La caracterización especial de las empresas cooperativas y la opción por la resolución extrajudicial de los conflictos tiene ya una antigüedad de más de medio siglo en la legislación cooperativa española, otorgando protagonismo a las propias organizaciones en la resolución de sus disputas. El recurso al procedimiento de arbitraje, para que un tercero imparcial resuelva el conflicto, se recogía, tras la Constitución, en la Ley estatal de cooperativas de 1987 y en la actual de 1999, creando la especialidad del arbitraje cooperativo. También la legislación autonómica cooperativa contempla casi universalmente el procedimiento de arbitraje, creándose órganos específicos para facilitar el uso de este procedimiento extrajudicial.

El ámbito de resolución de conflictos que reconoce la legislación estatal y autonómica de cooperativas es muy amplio, ya que comprende, generalmente, las cuestiones y disputas que se susciten entre organizaciones cooperativas, entre éstas —o sus diferentes órganos sociales— y sus socios, o en el seno de las mismas entre sus diferentes órganos sociales o entre los socios. De igual manera que se puede distinguir entre conflictos individuales y colectivos, debemos distinguir también conflictos en el ámbito interno de las organizaciones cooperativas y conflictos externos, con clientes, proveedores y destinatarios de sus actividades, así como con las comunidades en las que desarrollan su actividad.

La utilización de técnicas y procedimientos de resolución alternativa o complementaria de solución de conflictos favorece el cumplimiento por las organizaciones cooperativas de los principios de la Alianza Cooperativa Internacional, ya que favorecen una mayor gestión democrática y participación de los socios, la necesaria educación y formación de los mismos, la cooperación entre cooperativas y la implicación y colaboración con la comunidad, también definitorios de la denominada «responsabilidad social corporativa».

La cultura de resolución de conflictos se extiende y, como señala William L. Ury, «el éxito de la empresa está empezando a depender de la capacidad de su personal para resolver los innumerables conflictos que se suscitan entre producción y comercialización, ventas y oficinas centrales, empleados y supervisores. Y alcanzar el «triple triunfo»: una solución

buena para cada lado y para la compañía como un todo»¹. Y cabe añadir que por sus elementos diferenciales de organización y gestión, las organizaciones de participación sin duda son más apropiadas para gestionar sus conflictos con métodos alternativos y autocompositivos, que otorgan el poder a las personas en sus decisiones, y también en sus conflictos, por su mayor implicación en la gestión y responsabilidad común².

En los últimos años van ocupando mayor espacio las técnicas colaborativas de resolución de conflictos, como la negociación y la mediación. La mediación contará en breve tiempo con un reconocimiento en una Directiva de la Unión Europea, así como en la legislación estatal española, y en el ámbito familiar ya existen seis leyes autonómicas, del mismo modo que es conocida y utilizada en el campo laboral, pero resulta escasamente conocida y tratada en la legislación cooperativa autonómica.

El Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil, de la Comisión de las Comunidades Europeas (2002)³, opta por aplicar la noción de «modalidad alternativa de solución de conflictos» a «los procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos aplicados por un tercero imparcial, de los que el arbitraje propiamente dicho queda excluido», y que denomina, por tender a globalizarse el término, «ADR (Alternative Dispute Resolution)», que comprenden especialmente a la mediación y la conciliación. Este es el criterio que se sigue en este trabajo, reconociendo, sin embargo, que el arbitraje, como otro sistema —en este caso heterocompositivo y adversarial— de solución de controversias, forma parte de los métodos, técnicas y procedimientos de resolución alternativa de conflictos.

Destaca el Libro Verde citado que las ADR ya no son una novedad, sino que han experimentado un acelerado desarrollo los últimos años, habiéndose desarrollado multitud de iniciativas, porque, entre otros motivos, desempeñan un papel complementario en relación a los procedimientos jurisdiccionales adaptándose mejor al carácter de los conflictos, y son instrumentos al servicio de la paz social⁴.

¹ URY, William L., *Alcanzar la paz. Resolución de conflictos y mediación en la familia, el trabajo y el mundo*, Barcelona, Paidós, 2005, pág. 37

² *Vid.*, SCHVARSTEIN, Leonardo, «La mediación en contexto», en GOTTHEIL, J., y SCHIFFRIN, A. (comps.), *Mediación: una transformación en la cultura*, Paidós, Barcelona, 1996, pp. 227-256.

³ Bruselas 19.04.2002. COM (2002)196 final.

⁴ «en las formas de ADR en que los terceros no toman ninguna decisión, las propias partes no se enfrentan sino que, al contrario, emprenden un proceso de aproximación, eligen el método de resolución del conflicto y desempeñan un papel más activo en este proceso para intentar descubrir por sí mismas la solución que más les conviene. Una vez resuelto el conflicto, este enfoque consensual incrementa para las partes la posibilidad de que las partes sigan manteniendo relaciones de carácter comercial o de otro tipo».

El Libro Verde dio paso a un Proyecto de Directiva⁵ en 2004, y la aprobación definitiva de la Directiva va a obligar a los Estados miembros a desarrollar los sistemas alternativos de resolución de conflictos, como complementarios de la vía judicial. No es suficiente con la referencia a la existencia de normas, ya que más importante es señalar como ante la inevitabilidad de los conflictos, es necesario buscar buenas soluciones a los mismos, y por ello cabe destacar la difusión de los métodos para adquirir habilidades para la resolución de conflictos y, como dice Marina, «en todos los niveles de la convivencia —familiar, escolar, profesional, ciudadana, nacional, internacional— se trabaja para mejorar esas habilidades para resolver mejor los conflictos. Consultores, organismos de mediación, talleres de resolución de conflictos, psicólogos especializados, se encargan de la tarea. En muchas ocasiones, los afectados desean desbloquear una situación en la que están empantanados, pero no se les ocurre la manera de hacerlo. Es el momento de pedir ayuda»⁶.

En este trabajo se tratan especialmente la conciliación y mediación a través de su reflejo en la legislación cooperativa autonómica española, como ADR distintas al arbitraje. Como la conciliación también tiene una amplia tradición jurídica, quizás es necesario decir, en una aproximación rápida y provisional, que la mediación es una solución autocompositiva no adversarial de conflictos que devuelve el protagonismo a las partes, que son las que generan las opciones y alternativas para resolver el conflicto, con ayuda de un tercero imparcial, y por ello se la puede considerar también como una negociación asistida integrativa o cooperativa, por intereses y de principios. O también que la mediación es un proceso informal por el que un tercero neutral, el mediador, ofrece un espacio dinámico a las partes para posibilitar la transformación de una situación conflictiva, permitiendo la generación por las mismas partes de soluciones creativas y satisfactorias mutuamente aceptadas.

2. Los mecanismos de resolución alternativa de conflictos en la legislación cooperativa autonómica⁷

Se ha tratado especialmente, cabría decir monográficamente, el arbitraje como mecanismo de resolución alternativa de conflictos al estudiar la

⁵ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles. Bruselas, 22.10.2004. COM (2004) 718 final.

⁶ MARINA, J. A., *Aprender a convivir*, Barcelona, Ariel, 2006, pág. 123.

⁷ Para no rellenar de notas excesivas este trabajo, no citaré las fechas de aprobación y publicación de las leyes cooperativas autonómicas, salvo el año, por considerarlas de fácil acceso. Si citaré dichas fechas para otras disposiciones de desarrollo reglamentario.

legislación cooperativa española, atención justificada por su presencia histórica en la misma, y avalada por la referencia expresa actual a la misma en la disposición final décima de la Ley estatal 27/1999, de 16 de julio. Pero comenzando por esta misma Ley, comprobamos que también se atribuye competencia a las entidades representativas del asociacionismo cooperativo para «ejercer la conciliación en los conflictos surgidos entre las sociedades cooperativas que asocien o entre éstas y sus socios» (art. 120.1.c).

Esta doble mención a los mecanismos de resolución alternativa de conflictos marcará también la tendencia de las leyes cooperativas autonómicas, que contemplan, por lo general, una división en la atribución de sistemas de resolución de conflictos entre organismos y entidades asociativas territoriales cooperativas.

La tendencia es a atribuir la competencia en arbitraje a un organismo cooperativo autonómico común y el resto de procedimientos alternativos a las federaciones cooperativas u otros entes asociativos, pero esta línea divisoria se desfigura hacia los extremos, o bien reforzando la autonomía competencial de las entidades asociativas cooperativas en todos los procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos, o concentrando en un organismo autonómico la resolución de conflictos cooperativos por los diversos procedimientos señalados.

1. *Atribución de funciones en resolución de conflictos a las entidades asociativas cooperativas territoriales*

Ya lo mencionaban previamente para sus entidades territoriales la Ley de Cooperativas de Euskadi (1993;2000) (art. 144.4.b) y la de Navarra (1996) (art. 77.4.b), y lo reproducen la Ley de Cooperativas de Aragón (1998) (art. 93.6.h), la de Extremadura (1998) (art. 183.4.b), la de La Rioja (2001) (art. 133.d), la de la Comunidad de Madrid (1999) (art. 138.b), y más recientemente la Ley de Castilla-La Mancha (2002), en su art. 142.1.c).

También a la conciliación como competencia de las Federaciones y Asociaciones de Federaciones, se refiere la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas (1999;2002), en su art. 172.1.b, con el mismo tenor literal que la vigente Ley estatal, añadiendo «cuando así lo soliciten ambas partes voluntariamente», al igual que la Ley de Cooperativas de las Islas Baleares (2003) para sus entidades asociativas (art. 151.1.b).

La Ley de Galicia (1998) establece un añadido simple al señalar que las entidades asociativas cooperativas pueden «realizar mediaciones y conciliaciones»(art. 134.1.d). La Ley de Cooperativas de Castilla y León (2002) atribuye a las uniones, federaciones y confederación de cooperativas de esta

región, en los mismos conflictos señalados la competencia de ejercer la conciliación «y el arbitraje» (art. 144.1.g). La actual Ley de Cooperativas de Cataluña (2002) atribuye a las federaciones de cooperativas la función de «arbitrar o hacer de mediador en los conflictos de contenido cooperativo» de carácter inter o intracooperativos, «cuando las partes afectadas lo soliciten o lo hayan establecido en los estatutos sociales» (art. 132.2.f). La vigente Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana (2003), al igual que el anterior Texto Refundido de 1998 (art. 96), no han atribuido, sin embargo, a las uniones y federaciones de cooperativas ninguna función expresa en resolución de conflictos cooperativos (art. 104).

Haciendo un breve inciso, es destacable los dos extremos legislativos que nos encontramos en las leyes de la Comunidad Valenciana y de Castilla León, ambas de aprobación reciente. La Comunidad de Castilla y León atribuye las funciones de conciliación y arbitraje expresamente a las entidades asociativas cooperativas, y no aparecen mencionadas como competencias de otros organismos públicos relacionados con el cooperativismo, mientras que en la Comunidad Valenciana la legislación cooperativa no menciona competencia expresa a las entidades asociativas en resolución de conflictos cooperativos, pero sin embargo el Consejo Valenciano de Cooperativismo goza de las más amplias competencias en esta materia.

En general la línea marcada por la Ley estatal de 1999, que reproducía la atribución al asociacionismo cooperativo de la competencia en la conciliación inter e intracooperativa efectuada por la Ley de 1987 (art. 161.1.b), es seguida por las leyes cooperativas autonómicas, con la excepción de la Comunidad Valenciana, que reflejan la opción por la resolución de los conflictos cooperativos mediante un procedimiento de conciliación voluntaria. Por ello se reproducen las mismas expresiones legales, e incluso debe entenderse que no se amplía especialmente el procedimiento señalado cuando se utilizan otros conceptos como en la Ley gallega («realizar mediaciones y conciliaciones»), producto de la confusión entre ambos conceptos e instituciones, normalmente interrelacionadas pero no necesariamente sinónimas, aunque podamos pensar razonablemente que abre una puerta a la ampliación de los procedimientos utilizados y, por tanto, a nuevos medios de resolución de conflictos.

La Ley catalana lo expresa con más propiedad al atribuir a las federaciones de cooperativas la función de «hacer de mediador» en las cuestiones que les planteen cooperativas y socios, y viene reforzada por contar incluso estas organizaciones con la competencia en arbitraje, que también atribuye expresa y exclusivamente a uniones, federaciones y confederación de cooperativas la legislación sectorial de Castilla y León. Viene además avalada esta competencia al establecer entre las menciones del contenido mínimo de los estatutos de las cooperativas (art. 13.m), la «cláusula de sometimiento

miento al arbitraje cooperativo regulado en esta Ley en la letra g) del apartado 1 del artículo 144», es decir, el de las entidades asociativas de Castilla y León. Sólo la Ley valenciana (art.10.2.m) hace referencia también a la inclusión en el contenido estatutario de «la cláusula de sometimiento a la conciliación previa y al arbitraje cooperativo regulado en esta ley, cuando así se establezca.», mención que no se encuentra en el resto de leyes cooperativas.

2. Atribución de funciones en resolución de conflictos a los Consejos Autonómicos de Cooperativismo

El arbitraje cooperativo toma protagonismo cuando las leyes cooperativas se refieren a los respectivos Consejos autonómicos de cooperativismo que, en general, son órganos colaboradores de la Administración en materia fomento, participación, asesoramiento y consulta sobre cooperativismo, compuestos, al menos, por representantes de la propia Administración autonómica y de las entidades asociativas cooperativas. El arbitraje cooperativo es una de las funciones de los Consejos, y un elemento común presente en la práctica totalidad de las leyes cooperativas, en ocasiones unido a las competencias en procedimientos de conciliación, y, en algunos casos, a otros mecanismos de resolución de conflictos.

El Consejo Andaluz de Cooperación (art.174.2.k)⁸ tiene, por ejemplo, entre sus funciones: «Mediar o arbitrar en las cuestiones litigiosas que se susciten entre las cooperativas o entre éstas y sus socios, cuando así lo soliciten voluntariamente ambas partes, de acuerdo con lo establecido en el

⁸ La regulación del Consejo Andaluz de Cooperación es de las más antiguas en el derecho autonómico, ya que data de 1986, pero aunque esta regulación ha sufrido numerosas modificaciones, todas ellas se refieren a la organización o composición del Consejo, sin ampliar sus funciones en resolución de conflictos cooperativos, ni establecer el desarrollo de los procedimientos de conciliación y arbitraje. Ya el art. 2.e) del Decreto 367/1986, de 19 de noviembre (BOJA n.º 111, de 16 de diciembre) que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento, establece como función del Consejo «arbitrar en las cuestiones litigiosas que se susciten entre las cooperativas, o entre éstas y sus socios, cuando así lo soliciten voluntariamente ambas partes», por lo que establece una competencia menor que la reconocida en la actual Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas. El Decreto 367/1986 se desarrolló por la Resolución de 25 de abril de 1989 de la Dirección General de Cooperativas y Empleo, que aprueba el Reglamento de Régimen Interior del Consejo (BOJA n.º 37, de 12 de mayo) y la Orden de la Conserjería de Trabajo de 11 de junio de 1993, que regula el acceso al Consejo (BOJA n.º 66, de 22 de junio); y ha sido modificado por los Decretos 56/1992, de 31 de marzo (BOJA n.º 125, de 3 de diciembre), 457/1994, de 22 de noviembre (BOJA n.º 11, de 21 de enero de 1995), y 160/1997, de 17 de junio (BOJA n.º 79, de 10 de julio).

art. 176». Sin embargo, el art. 176 lleva por título «conciliación y arbitraje cooperativo», y establece que el Consejo Andaluz de Cooperación ejercerá una doble competencia: la conciliación voluntaria previa «al ejercicio de acciones ante los tribunales, que tendrá los efectos que determine la legislación estatal reguladora del arbitraje de derecho privado»; y el arbitraje de derecho o de equidad. Es evidente que la mención a la mediación del art. 174, no puede referirse sino a la conciliación regulada en el art. 176.

A los procedimientos de conciliación y arbitraje se refieren también la regulación del Consejo Gallego de Cooperativas (art. 135.2.f LCG), del Consejo Valenciano del Cooperativismo (art. 123 LCCV), y del Consejo Superior de la Cooperación de Cataluña⁹ (art. 153.c LCC), mientras que la Ley navarra atribuye al Consejo Cooperativo de Navarra la función de intervenir en los conflictos que se susciten entre cooperativas o que afecten a su ámbito asociativo (art. 81.1.b), sin mayor especificación¹⁰. Sorprendentemente, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi sólo tiene atribuidas funciones de arbitraje (art. 145.2.f LCPV), pese al extenso desarrollo reglamentario de otros medios de resolución de conflictos cooperativos. Reproduce literalmente la disposición vasca la Ley madrileña al establecer las funciones del Consejo de Cooperativismo de la Comunidad de Madrid (art. 136.3.e).

Otras Leyes autonómicas no regulan directamente sus Consejos de Cooperativismo, posponiendo su composición y competencias a un futuro

⁹ Hay que anotar una interesante modificación del procedimiento de conciliación en el art. 157, que en su redacción actual dice así:

«Art. 157. Conciliación y arbitraje ante el Consejo Superior de la Cooperación.

1. Las cuestiones que son objeto de la presente Ley y las normas cooperativas que la desarrollan que se planteen entre cooperativas, entre algún socio o socia y la cooperativa a la que pertenece, entre socios de alguna cooperativa o entre una cooperativa y la federación en la que se agrupa pueden ser planteadas a conciliación ante el Consejo Superior de la Cooperación, o bien directamente ante la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con el Artículo 158. El procedimiento de conciliación se establece por reglamento.»

El ap. 1, inciso 2.ª de este art. fue modificado por el art. 84 de la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. La redacción original, según Ley 18/2002, era: «El procedimiento de conciliación se establece por reglamento, que puede determinar los supuestos en que sea obligatorio el intento de conciliación como requisito previo al procedimiento judicial.».

¹⁰ El Reglamento del Consejo Cooperativo de Navarra fue aprobado por el Decreto Foral 154/1990, de 14 de junio (BON n.º 78, de 29 de junio). El Reglamento del Consejo diferencia, art. 2, entre las funciones de intervención en los conflictos, con la misma expresión que la Ley (letra c), y «arbitrar en las cuestiones litigiosas que se susciten entre las cooperativas, o entre éstas y sus socios cuando ambas partes soliciten dicho arbitraje, o bien venga establecido el mismo en sus respectivos estatutos, sin perjuicio del derecho que les asiste a la vía jurisdiccional» (letra d).

desarrollo reglamentario, que puede adquirir un mayor o menor desarrollo competencial en materia de resolución de conflictos. Tal es el caso de Aragón (disp. adicional 4.^a LCAR¹¹), La Rioja (disposición adicional octava LCLR)¹², y las Islas Baleares¹³ (disp. adicional séptima LCIB). En la Ley de Castilla y León la opción, como previamente se ha señalado, es distinta, y el Consejo Regional para el Fomento del Cooperativismo no tiene reconocidas en la Ley competencias sobre la resolución de conflictos cooperativos (art. 146 LCCyL)¹⁴.

¹¹ El Consejo Aragonés de Cooperativismo ha sido regulado por el Decreto 65/2003, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón (BOA n.º 53, de 5 de mayo), que establece en el art. 3.6 la función de «asesorar, a requerimiento de las partes, en los conflictos que se susciten entre las cooperativas, entre éstas y sus socios o en el seno de las cooperativas entre éstas. La participación en las cuestiones litigiosas que se susciten entre los socios cooperativistas se limitará a las materias propias de la competencia de la cooperativa. Esta función se realizará cuando así lo soliciten ambas partes, o se establezcan en los Estatutos Sociales o en el Reglamento de Régimen interno de la Cooperativa.»

Es difícil interpretar el concepto «asesorar» en el contexto de resolución de conflictos, pero no comparto la conclusión de Jaume Martí Miravalls, «El arbitraje cooperativo. El caso valenciano», en *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* n.º 14 (2003), pp. 100-101, al opinar que, al no reconocerse a las entidades asociativas cooperativas aragonesas (art. 93.6 LCAR) la competencia en arbitraje, aunque sí se menciona la de conciliación, no puede ampliarse la competencia al arbitraje, por entender que es un acto voluntario del legislador, y no un olvido, «por lo que entiendo que se dejó pasar una buena oportunidad para reconocer la posibilidad de acudir al arbitraje a las cooperativas aragonesas .

Considero que el razonamiento es adecuado en cuanto a las entidades asociativas aragonesas y la posible ampliación de sus competencias en materia de arbitraje, ya que no puede considerarse como una «actividad de naturaleza análoga» (art. 93.6.i) a la conciliación, pero no por ello es imposible crear un servicio de arbitraje cooperativo, al menos, por el Consejo Aragonés de Cooperativismo, ya que el criterio del legislador aragonés fue semejante al del legislador estatal de 1999, reservando a las entidades asociativas la conciliación previa voluntaria. La no mención en la Ley aragonesa a la existencia del procedimiento del arbitraje cooperativo, que sí realiza en una situación similar la Ley de las Islas Baleares, no empece la posibilidad de su existencia, ya que la Ley aragonesa considera expresamente como supletoria la Ley estatal de cooperativas (disposición final primera), mientras que la posterior Ley de las Islas Baleares, como se señala en la siguiente nota, se limita a reproducir la norma estatal sobre arbitraje.

¹² La disposición adicional séptima, bajo el título de «arbitraje», reproduce la totalidad de la disposición adicional décima de la Ley estatal de 1999.

¹³ La disposición adicional sexta, bajo el título de «arbitraje», reproduce el ap. 1.º de la disposición adicional décima de la Ley estatal de 1999.

¹⁴ Ha sido desarrollado por el Decreto 104/2004, de 23 de septiembre, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Consejo Superior Regional para el Fomento del Cooperativismo de Castilla y León (BOCyL n.º 189, de 29 de septiembre). Siguiendo el criterio de la Ley de Cooperativas, ninguna de las funciones reseñadas en el art. 2 del Decreto hace referencia a la conciliación o arbitraje cooperativo.

Finalmente, hay dos Leyes cooperativas que contienen una previsión inequívoca de ampliación de los mecanismos extrajudiciales o alternativos de resolución de conflictos. Son la Ley de Cooperativas de Castilla-La Mancha, que atribuye al Consejo Regional de Economía Social de Castilla-La Mancha la competencia en conciliación y arbitraje cooperativo (art. 143.2.d LCC-LM), pero que en el desarrollo del art. 144, expresa que los conflictos entre socios y cooperativa, entre cooperativas, de éstas con la entidad asociativa, e incluso entre federaciones, «podrán ser sometidos a la mediación, la conciliación o el arbitraje del Consejo Regional de Economía Social de Castilla-La Mancha»; y en el apartado 2.º del mismo artículo se prevé el desarrollo reglamentario del procedimiento para la solicitud y tramitación de los citados mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos¹⁵.

Y la Ley de Cooperativas de Extremadura, al regular las funciones del Consejo Superior del Cooperativismo de Extremadura, incluye la de «intervenir, mediante las instituciones de la mediación, la conciliación y el arbitraje en los conflictos colectivos y en los conflictos individuales a que se refieren los artículos 166 y 167 de esta Ley. En todo caso los conflictos deben recaer sobre materias de libre disposición por las partes conforme a Derecho y el sometimiento al Consejo Superior debe estar previsto en los estatutos sociales, Reglamento Interno o contenido en cláusula compromisoria.» (art. 186.1.b).

El art. 166 trata de los conflictos colectivos y el artículo siguiente de los conflictos individuales, y ambos abren la posibilidad de someter sus controversias al Consejo Superior del Cooperativismo de Extremadura mediante las instituciones de la mediación, la conciliación y el arbitraje, cuyo procedimiento se ha desarrollado reglamentariamente conforme las previsiones de la Ley. En todo caso, el art. 168, quizás por un exceso de celo y claridad innecesarios sobre la competencia jurisdiccional en estos conflictos, aclara que «el conocimiento y resolución de los conflictos de derecho,

¹⁵ La Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 20/2002, de 14 de diciembre, se publicó en el DOCM n.º 146, de 25 de noviembre, y su disposición final primera indicaba que entraría en vigor a los dos meses de su publicación. La disposición final segunda establecía que el Gobierno regional desarrollaría reglamentariamente el régimen de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas y del Consejo Regional de Economía Social de Castilla-La Mancha. El mandato se ha cumplido por el Decreto 193/2005, de 27-12-2005, de organización y funcionamiento del Consejo Regional de Economía Social de Castilla-La Mancha (DOCM n.º 263, de 30 de diciembre de 2005), que establece en su art. 3, entre las funciones del Consejo, en su letra d, las de «mediación y conciliación, y ejercer el arbitraje», que no se limita a las organizaciones cooperativas, sino que incluye como novedad la competencia sobre los conflictos de las sociedades laborales y las entidades asociativas de las mismas. El ejercicio de estas funciones y sus procedimientos se posponen en su regulación a una norma reglamentaria posterior.

tanto individuales, como colectivos que surjan al amparo de la presente Ley se substanciarán por parte de jurisdicción competente de conformidad con lo que determinen las leyes procesales de enjuiciamiento», para reafirmar a continuación la validez «de los mecanismos de la mediación, la conciliación y el arbitraje que tendrán carácter voluntario y previo».

El artículo 166 de la Ley de Cooperativas de Extremadura contiene la única, y breve, aproximación a una definición de las tres instituciones citadas en las leyes cooperativas españolas, referida a algún elemento del procedimiento. Es del siguiente tenor: «La mediación consistirá en la intervención del Consejo para la aproximación de las distintas posturas de las partes en conflicto. La conciliación requerirá además la emisión de propuesta por el Consejo. El arbitraje consistirá en la adopción de un laudo de obligado cumplimiento.»

Afortunadamente contamos con el desarrollo reglamentario del Consejo Superior del Cooperativismo de Extremadura, que se produjo ya en el mismo año de aprobación de la Ley extremeña de cooperativas¹⁶, y con el Reglamento de Arbitraje, Conciliación y Mediación Cooperativos, aprobado por Decreto 246/2000, de 5 de diciembre¹⁷, que supone una original innovación en el derecho cooperativo autonómico por la extensión de los mecanismos de resolución de conflictos regulados, adelantándose a la muy amplia regulación de los mismos realizada en el País Vasco en 2004.

3. El desarrollo reglamentario autonómico de los sistemas no adversariales de resolución de conflictos

Vamos a centrarnos en este apartado en la regulación de cinco Comunidades Autónomas: Galicia, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura y País Vasco, por contar con un desarrollo normativo significativo que permite analizar razonablemente las instituciones tratadas. Las cinco Comunidades han desarrollado en sus respectivos Reglamentos de los Consejos Autonómicos de Cooperativismo, o en normativa posterior de desarrollo, los procedimientos de conciliación y arbitraje cooperativos, y Extremadura y el País Vasco también los de mediación.

¹⁶ Decreto 130/1998, de 17 de noviembre, que aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Superior de Cooperativismo de Extremadura (DOE n.º 140, de 5 de diciembre); ha sido reformado por el Decreto 246/2000, de 5 de diciembre (DOE n.º 144, de 12 de diciembre).

¹⁷ DOE n.º 144, de 12 de diciembre; corrección de errores, en DOE n.º 150, de 25 de diciembre.

1. *Galicia*

El Consejo Gallego de Cooperativas se reguló por Decreto 25/2001, de 18 de enero, y su articulado reproduce las funciones de conciliación y arbitraje expresadas en su Ley de cooperativas¹⁸. Los procedimientos de conciliación y arbitraje de naturaleza cooperativa han sido regulados por el Decreto 248/2004, de 14 de octubre¹⁹, creándose en el Consejo Gallego de Cooperativas la Comisión de Conciliación y Arbitraje Cooperativa «como órgano sin personalidad jurídica al que se le encomienda la función de gestionar y ejercer las funciones de conciliación y arbitraje cooperativa que tiene atribuidas dicho Consejo» (art. 8.1), formada por tres miembros (presidente, vicepresidente y secretario).

Las funciones de la Comisión de Conciliación y Arbitraje son las de proceder al nombramiento de conciliadores y árbitros, y resolver las cuestiones relativas a su recusación y sustitución; también las de resolver las cuestiones interpretativas sobre la aplicación de las disposiciones a los casos concretos, prestar asistencia en la tramitación de los procedimientos y velar por el cumplimiento de dichas disposiciones, prestar asesoramiento y ayuda al Consejo sobre materias referidas a conciliación y arbitraje, y conocer sobre las cuestiones que le sean encomendadas (art. 11).

El procedimiento de conciliación está regulado en el capítulo III (arts. 15 a 21) del Decreto, siendo su carácter voluntario, aunque las partes estarán obligadas a someterse a conciliación cuando lo señale una norma legal o lo establezcan los estatutos de la correspondiente cooperativa, y la finalidad del procedimiento es alcanzar un acuerdo o propuesta de resolución de las cuestiones planteadas, que sea aceptada por ambas partes contendientes (art.15.1). El procedimiento se inicia por medio de una solicitud escrita en la que se incluye, entre otros extremos, un resumen de la pretensión y los documentos que la fundamenten, y la petición de que el conciliador emita, en su caso, una propuesta de resolución.

El traslado a la otra parte podrá originar la negativa de ésta a seguir este procedimiento si la conciliación es voluntaria, y en otro caso, se designará conciliador que citará a las partes al acto de conciliación en el plazo de quince días desde su nombramiento, y dirigirá dicho acto, dando a ambas partes la oportunidad de exponer y fijar sus respectivas posiciones. No alcanzada la avenencia, las partes podrán acordar que el conciliador haga una

¹⁸ DOG n.º 27, de 7 de febrero de 2001. Dice el Decreto en su art. 3.1.f): « Conciliar y ejercer el arbitraje en las cuestiones litigiosas que se susciten entre cooperativas, entre éstas y sus socios, o en el seno de ellas entre sus socios, cuando ambas partes lo soliciten o bien estén obligadas a ello en razón a lo establecido en sus estatutos.»

¹⁹ DOG n.º 211, de 29 de octubre.

propuesta de resolución del conflicto en los cinco días hábiles siguientes, sobre todos o algunos puntos de controversia. Si las partes rechazan la propuesta del conciliador, pueden expresar su voluntad de someter la cuestión litigiosa al procedimiento de arbitraje, voluntad que el conciliador recogerá en el acta, sirviendo la misma como solicitud de arbitraje (art. 19).

2. *Cataluña*

El Consejo Superior de la Cooperación de Cataluña está actualmente regulado por el Decreto 34/1993, de 9 de febrero²⁰, y se configura como un órgano consultivo, de participación y mediación de la Administración de la Generalidad (art. 2), desarrollándose su función de conciliación por el Decreto 118/1993, de 6 de abril²¹, y la de arbitraje por el Decreto 177/1993, de 13 de julio²².

El procedimiento de conciliación fue instaurado ya en 1983, y la tardanza en incorporar el arbitraje cooperativo se debió, como señalaba Iván TRUJILLO, a que el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad al Proyecto de Ley de Cooperativas de Cataluña de 1983 expresaba que el arbitraje cooperativo correspondía a la competencia exclusiva del Estado²³, y no fue sino con la reforma de la Ley de Cooperativas de 1991 cuando se reconoció competencias arbitrales al Consejo Superior de la Cooperación, optando por una regulación reglamentaria independiente de cada procedimiento, aunque algunas cuestiones, como las sometidas a estos procedimientos, tiene un contenido idéntico.

En la conciliación, la instrucción y tramitación del procedimiento y la realización del acto de conciliación no está atribuida a una Comisión que nombre conciliadores, sino que se asigna al letrado asesor del Consejo Superior de Cooperación (art. 3). El procedimiento se inicia con la correspondiente demanda, «ajustada a las normas procedimentales vigentes», que son el propio Reglamento y, supletoriamente, la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 5).

Tras dar traslado a la otra parte para que realice, en su caso, alegaciones, se produce el acto de conciliación, dirigido por el letrado asesor del

²⁰ DOGC n.º 1712, de 24 de febrero. Para los antecedentes inmediatos del Consejo Superior de la Cooperación de Cataluña hasta 1993, *vid.* Iván J. TRUJILLO, «El arbitraje cooperativo: régimen legal y otras cuestiones», en *Estudios Jurídicos sobre Economía Social*, Madrid, GEZKI-Marcial Pons, 2002, pp. 157-186 (Reproducido en la *Revista Vasca de Economía Social*, n.º 1, 2005, pp. 13-43). La referencia citada se encuentra en las pp. 165-66.

²¹ DOGC n.º 1739, de 30 de abril.

²² DOGC n.º 1776, de 28 de julio.

²³ Iván J. TRUJILLO, *op. cit.*, pág. 168 y su nota 43.

Consejo, «que exhortará a las partes para que lleguen a un acuerdo, concreten los hechos, fijen aquellos en los cuales haya conformidad y puntualicen, aclaren, o rectifiquen todo lo que sea necesario para delimitar los términos del debate; dará la palabra a ambas partes, empezando por la parte demandante, con el fin de que manifiesten las alegaciones que crean convenientes, otorgará el derecho de réplica a las partes implicadas, si lo cree conveniente, y dará por acabado el debate cuando lo considere oportuno» (art. 7.3). Finalizado el acto, con o sin avenencia, se redacta el acta y se entrega a las partes. Los acuerdos adoptados vincularán a las partes implicadas, «y su cumplimiento deberá ser reclamado por ejecución de sentencia, por el procedimiento jurisdiccional previsto al efecto» (art. 7.6).

Esta equiparación a las sentencias sólo se reconoce a los laudos arbitrales²⁴, y es criticada por Iván TRUJILLO, ya que «según las normas civiles y procesales estatales, que son las únicas aplicables, un acuerdo de conciliación tiene la eficacia de una mera transacción extrajudicial y ésta la de un convenio contractual (art. 3.2 LA 1988²⁵), que no constituye, sin más requisitos, título ejecutable (arts. 1.816 CC y 517 LEC), y que, por supuesto, carece de la eficacia que la ley reconoce a las sentencias»²⁶.

3. Comunidad Valenciana

Como existe un reciente trabajo sobre el arbitraje cooperativo en el Consejo Valenciano de Cooperativismo²⁷, limitaremos la exposición a algunos puntos concretos. La regulación del Consejo Superior de Cooperativismo se produjo por el Decreto 170/1986, de 29 de diciembre²⁸, que fue derogado por el Decreto 228/1996, de 10 de diciembre, que da una nueva regulación al Consejo, con la denominación de Consejo Valenciano de Cooperativismo²⁹, dedicando los arts. 7 a 13 a la conciliación y arbitraje coope-

²⁴ Art. 52 de la Ley de Arbitraje de 1988, y art. 43 de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje.

²⁵ Art. 36.1, a *sensu contrario*, de la Ley de Arbitraje de 2003.

²⁶ Iván J. TRUJILLO, *op. cit.*, pág. 167.

²⁷ Jaume MARTÍ MIRAVALLS, «El arbitraje cooperativo. El caso valenciano», en *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* n.º 14 (2003), pp. 83-129.

²⁸ DOGV n.º 507, de 16 de enero de 1987. Dedicada a la conciliación y arbitraje cooperativos los arts. 6 a 10.

²⁹ DOGV n.º 2892, de 18 de diciembre. Señala Jaume MARTÍ, *op. cit.*, p. 113, que el Pleno del Consejo aprobó su reglamento en fecha de 26 de enero de 1999, regulando en su capítulo III la conciliación y el arbitraje de forma detallada, y que este reglamento ha sido modificado

rativos, creándose para ello la Comisión Delegada de Conciliación dentro del Consejo, formada por al menos tres miembros, sustituida en el año 2000 por la Comisión de Arbitraje y Conciliación, formada por cinco miembros.

La vigente Ley valenciana de cooperativas expresa que la conciliación es de carácter voluntario y con carácter previo al ejercicio de acciones ante los tribunales (art. 123.1.a LCCV). La conciliación se instará mediante un escrito que incluirá la pretensión y los documentos y elementos probatorios que la justifiquen. En el caso de formularse contestación y oposición por el destinatario, la Comisión examinará los elementos de prueba y formulará una recomendación en el plazo de dos meses. La comparecencia personal y celebración de vista es facultativa de las partes, que se justifica en el preámbulo del Decreto «teniendo en cuenta, entre otros motivos, las eventuales dificultades que para su presencia personal puedan concurrir en los interesados».

Si la recomendación es aceptada por ambas partes, «el Consejo emitirá una certificación de su contenido y decisiones que servirá de título suficiente para obtener, en su caso, la ejecución de la recomendación aceptada» (art. 10). Estos efectos son avalados por la Ley valenciana de 2003 en su art. 123.1, que también establece, en su apartado 3, que las tasas que satisfagan las partes por conciliación y arbitraje se establecerán mediante ley. Jaume MARTI entiende que la recomendación tendrá los mismos efectos y garantías que el laudo arbitral firme, pero ello es dudoso a la vista de la legislación arbitral estatal vigente³⁰.

por acuerdo del Pleno del Consejo de 5 de mayo de 2000, con importantes cambios en materia arbitral. No he podido consultar estas disposiciones.

³⁰ Jaume MARTÍ, *op. cit.*, p.118.

Ya hemos mencionado que el art. 36.1 de la Ley de Arbitraje de 2003, prevé que los árbitros puedan hacer constar el acuerdo al que han llegado las partes «durante las actuaciones arbitrales» en forma de laudo y en los términos convenidos por las partes, que no parece corresponder a lo establecido por la Ley valenciana. En la Exposición de motivos de la Ley de Arbitraje se indica sobre el contenido de este artículo que «se prevé la posibilidad de que los árbitros dicten un laudo sobre la base del contenido de un previo acuerdo alcanzado por las partes. Esta previsión, que podría reputarse innecesaria —dado que las partes tienen poder de disposición sobre el objeto de la controversia—, no lo es, porque a través de su incorporación a un laudo el contenido del acuerdo adquiere la eficacia jurídica de aquél. Los árbitros no pueden rechazar esta petición discrecionalmente, sino sólo por una causa jurídica fundada.»

Parece más adecuada la interpretación que hace el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana en su Dictamen 2003/042, sobre el Anteproyecto de Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, que sobre el art.123 (conciliación y arbitrajes cooperativos) advierte: «Dado que se atribuye a las certificaciones de avenencia el carácter de título suficiente para iniciar el procedimiento de ejecución de lo acordado, deberían preverse en la Ley las nor-

4. *Extremadura*

Las funciones de mediación, conciliación y arbitraje son conferidas por la Ley de Cooperativas de Extremadura al Consejo Superior del Cooperativismo de Extremadura, creado en 1998, y reformado en su composición en el año 2000, en su art. 3.b) respecto a los conflictos individuales y colectivos descritos en los arts. 166 y 167 de la Ley de Cooperativas de Extremadura. El Reglamento de Arbitraje, Conciliación y Mediación Cooperativos se aprueba por Decreto 245/2000, de 5 de diciembre³¹, asignando la intervención en los procedimientos de resolución de conflictos a la Comisión de Conflictos Cooperativos, compuesta por tres miembros, que prestará su asesoramiento y asistencia a los árbitros, conciliadores y mediadores en sus actividades (art. 2).

El Reglamento establece unas normas comunes a todos los procedimientos regulados en el mismo, dedicando posteriormente unas normas específicas a cada uno de ellos. Entre las primeras, cabe destacar que los principios generales de los tres procedimientos son los de audiencia, contradicción, economía procesal, igualdad entre las partes y gratuidad, rigiéndose por lo previsto por las partes en virtud del principio de autonomía de la voluntad, el propio reglamento, y los acuerdos de los profesionales intervinientes (art.5), lo que parece a todas luces incompleto, ya que la aplicación de otras normas jurídicas, especialmente del Derecho estatal, son necesarias por la diversidad de procedimientos regulados.

A los conciliadores y mediadores se les aplica el régimen jurídico de los árbitros, que en el Reglamento se limita a reconocer la necesidad de estar en posesión de alguna de las titulaciones universitarias mencionadas, o «equivalentes», salvándose este requisito si las personas en cuestión cuentan con experiencia en la materia o reconocido prestigio en el sector (art. 10). Las especialidades de conciliadores y mediadores consisten en que, salvo que las partes acuerden aumentar su número, sólo interviene uno en cada procedimiento, y que si no aceptan la recusación de las partes, pero «se lograra acuerdo o avenencia no se deparará por aquella circunstancia ningún perjuicio» (art. 13).

A la conciliación dedica el Reglamento el capítulo 4.º (arts. 28 a 38), y consiste en «la aproximación de las distintas posturas de las partes en conflicto, emitiéndose una propuesta tendente a la resolución del mismo»

mas básicas sustantivas y en especial los requisitos mínimos que deben contenerse en la avenencia, y que constarán en dicha certificación, para poder tener el carácter de título suficiente para la ejecución y acogerse a lo dispuesto en el art. 517.2. de la Ley de Enjuiciamiento Civil.»

³¹ DOE, n.º 144, de 12 de diciembre; corrección de errores en DOE n.º150, de 25 de diciembre.

(art. 28). El procedimiento se inicia por escrito, con inclusión de pretensión y documentos probatorios, y solicitando una propuesta de resolución del conciliador. Se da traslado de la «demanda» a la otra parte, para que se avenga a ella o conteste; en este segundo caso se celebra acto de vista, dirigido por el conciliador, cuya regulación es igual a la prevista en el reglamento catalán. Si hay avenencia por aceptación de la propuesta del conciliador se levanta acta de la misma, y «tendrá la eficacia jurídica derivada de los contratos» (art. 37).

El Reglamento concede un papel muy intervencionista al conciliador, que puede suspender o finalizar el procedimiento en cualquier fase del mismo de forma casi discrecional.

A la mediación se dedica el reducido capítulo 5.º del Reglamento (arts. 39 y 40), haciendo una remisión casi completa a la regulación de la conciliación que contradice lo que se entiende en el art. 39 como una intervención «para la aproximación de las distintas posturas de las partes en el conflicto», que de por sí es una visión reduccionista, y que no es coherente con el procedimiento de conciliación al que se remite, con sus fases definidas, la dirección intervencionista y decisoria del conciliador y la numerosa documentación escrita que se exige.

El propio art. 40 establece que el mediador aproximará las posturas de las partes para llegar a un acuerdo (ap. 4), y facilitará que las partes soliciten del mediador una propuesta tendente a resolver el conflicto, reconociendo expresamente que la mediación se transforma en conciliación, y que nos encontramos en un acto de «mediación conciliación» (ap. 5), superando seguramente los límites de la mediación valorativa, o intervencionista, en la que el mediador insiste en alcanzar un acuerdo y sugiere posibles alternativas a las partes. Por otra parte condiciona todo el proceso, ya que de antemano está previsto que el mediador se pueda transformar en un conciliador que realiza propuestas, restando protagonismo a las partes.

Reconociendo la innovación que ha supuesto el Reglamento extremeño en la regulación de mecanismos alternativos de conflictos, dicha innovación procede más de la propia Ley regional de cooperativas que de su desarrollo, ya que técnicamente es mejorable, otorga un papel muy intervencionista a los profesionales que dirigen los procedimientos, lo que no es extensible en el mismo grado a todos ellos, y, obviando por no ser tema de estas páginas la valoración del arbitraje, falta una distinción clara entre conciliación y mediación aplicando sus consecuencias, pues en otro caso parece deducirse que el Reglamento estaba obligado a diferenciar ambos procedimientos pero faltaba una convicción de que existía esa distinción, no denota un conocimiento profundo de la institución de la mediación, ni sabe o se atreve a articular un desarrollo coherente, y establece un objetivo tan genérico y limitado a la misma, que lo transforma en una simple fase

de la conciliación. Es por otra parte evidente una clara influencia «normativa» de los procedimientos alternativos de resolución de conflictos laborales.

5. País Vasco

El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi cuenta con una existencia ya muy consolidada desde su constitución en el año 1983, en cumplimiento de lo establecido por la Ley de Cooperativas del País Vasco de 1982³². Su Reglamento actual de organización y funcionamiento fue aprobado por el Pleno del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi por Resolución de 2 de marzo de 2000³³, y le atribuye en su art. 4.º «la función de arbitraje», y dedica el art. 7.º a desarrollar el contenido, incluyendo (letra b) «fomentar la conciliación como fórmula de resolución alternativa de los conflictos en el seno de las cooperativas».

En cuanto a los procedimientos de resolución de conflictos, se elaboró en 1988 un Anteproyecto de Ley de Arbitraje Cooperativo que no llegó a alcanzar rango legal³⁴, aprobándose en su lugar un Reglamento de arbitraje por el Consejo Superior de Cooperativas en 1989, sustituido por un posterior Reglamento de arbitraje de 1998³⁵, y rigiéndose en la actualidad por el nuevo Reglamento sobre procedimiento de resolución de conflictos en las cooperativas vascas, aprobado en la sesión plenaria del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi de 15 de julio de 2004³⁶.

El Servicio de Arbitraje Cooperativo (Bitartu) del Consejo Superior de Cooperativas existe desde 1993³⁷, incorporando el Reglamento las novedades en el procedimiento derivadas de esta larga experiencia y de la aprobación de la Ley de Arbitraje de 2003. También en el preámbulo se indica la ampliación de las modalidades de resolución alternativa de conflictos, al

³² El trabajo de Pablo BUITRÓN, *Análisis estructural y delimitación de las funciones del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi*, Vitoria, Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, 1998, nos excusa de una detallada explicación. Agradezco también la información detallada que me ha suministrado Santiago Merino, aunque no queden directamente reflejadas en estas páginas.

³³ BOPV n.º 55, de 20 de marzo.

³⁴ *Vid.* Fernando PANTALEÓN, «Análisis crítico del Reglamento Arbitral del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi», en *IV Encuentros Cooperativos de la Universidad del País Vasco*, San Sebastián, GEZKI, 1991, pp. 53-71 (especialmente pp. 55-58), e Iván J. TRUJILLO, *op. cit.*, p. 164., y obras de referencia citadas por ambos autores.

³⁵ BOPV n.º 108 ZK, de 11 de junio.

³⁶ BOPV n.º 181 ZK, de 21 de septiembre

³⁷ *Vid.* Iñigo NAGORE, «Bitartu. Servicio de resolución extrajudicial de conflictos en cooperativas vascas», en *Revista Vasca de Economía Social*, n.º 0 (2004), pp. 203-212.

permitir a los usuarios del servicio optar por los procedimientos de conciliación y/o mediación, aunque la conciliación ya venía regulada por el Reglamento de 1998, por lo que la auténtica novedad del nuevo Reglamento de 2004 es la incorporación del procedimiento de mediación, al que se dedica el título V (arts. 55 a 58).

A la conciliación se dedica el título IV, de un solo artículo con cinco apartados, y este art. 54 establece que la conciliación se realizará ante el Secretario de Bitartu, que podrá delegar la realización de la misma en el letrado asesor del Consejo Superior, realizándose la conciliación si las partes acuerdan someter a ella su controversia. En este caso, las partes son citadas a una comparecencia de conciliación que, si finaliza con avenencia, ambas partes suscribirán, en el plazo de cinco días, firmando los términos del convenio, y que firmará también el conciliador «a los solos efectos testimoniales» (apartado 2) y, en caso contrario, el conciliador levantará acta reseñando la no avenencia.

Hasta este punto, con alguna diferencia como la delegación del Secretario en otras personas, coinciden la nueva regulación con el Reglamento de 1998. Las novedades (aps. 4 y 5) consisten en la posibilidad de que ambas partes, de común acuerdo puedan suspender la conciliación, por un plazo máximo de 10 días, para dar ocasión al conciliador a presentar una propuesta, que aceptarán o rechazarán libremente, señalando el último apartado del art. 54 que si no hay avenencia en la conciliación, las partes tienen la posibilidad de acudir a los otros procedimientos regulados en el Reglamento.

Uno de ellos es la mediación, que incorpora de forma novedosa la regulación cooperativa vasca en este Reglamento. También se accede a ella previo acuerdo de las partes, teniendo como función el mediador procurar «el acuerdo entre las partes. No tendrá poder de decisión, ni podrá imponer solución alguna a las partes» (art. 56.1).

La solicitud de mediación se hará por escrito, con remisión a la solicitud de arbitraje (art. 33) respecto a su contenido, siendo el Presidente de Bitartu quien admite la solicitud y designa mediador de entre los que figuran en la lista confeccionada por el Consejo Superior de Cooperativas. De la solicitud se da traslado a la otra parte para que comunique su aceptación por escrito «y presente sus alegaciones» (art. 57.2). Si la mediación se realiza, se señala un plazo máximo de duración de dos meses, prorrogables a petición expresa de las partes (art. 57.4).

Durante el procedimiento, impone el Reglamento la actuación de buena fe a la partes y concede el derecho a estar asistidas y representadas por personas debidamente facultadas, y parece que el mediador no puede oponerse si tiene constancia previa de tal circunstancia (art. 57.6). Es ésta una disposición extraña en el contexto de la mediación, ya que debe presu-

mirse la actuación de buena fe de las partes por el simple hecho de acudir a mediación y no a otros métodos adversariales de resolución de conflictos, y mantener una conducta adecuada de las partes durante el procedimiento es tarea y responsabilidad del mediador, pero difícilmente se consigue por una mera imposición legal que, en todo caso, tiene el valor de señalar previamente unas reglas de actuación a las que deben atenerse las partes en el procedimiento, es decir señalar unas reglas de juego que los interesados deben conocer, y alas que deben atenerse en el procedimiento.

En todo caso, la vulneración de la buena fe puede ocasionar la finalización de la mediación por decisión motivada del mediador, que es una de las causas de finalización de dicho procedimiento, junto con el acuerdo de las partes, el desistimiento del procedimiento por las mismas, y la finalización del plazo señalado para la duración del procedimiento (art. 58). La finalización de la mediación, con acuerdo parcial, total o sin acuerdo, se notifica a Bitartu y, por copia, a las partes, sin señalar el Reglamento ningún otro efecto del posible acuerdo.

Del estatuto del mediador sólo se realizan algunas menciones en el Reglamento como que las causas de abstención, recusación y sustitución serán las de los árbitros (art. 56.4), siendo las más importantes las señaladas en el art. 57.5, que dice: «el mediador actuará con absoluta imparcialidad y neutralidad, salvaguardando los principios de igualdad y contradicción de las partes. Así mismo, garantizará el derecho de audiencia de todas las partes, la confidencialidad de la causa y privacidad de la documentación e información aportada por las partes». El segundo inciso trae como consecuencia la devolución a las partes de los documentos aportados (art. 58.3), y que «el mediador no dará testimonio sobre la controversia sometida a mediación en juicios, arbitrajes u otros procedimientos que se susciten», lo que no deja de ser una disposición bienintencionada, pero difícilmente aplicable ante el requerimiento, especialmente, de una autoridad judicial, ya que no podemos olvidar que nos encontramos ante una disposición reglamentaria y autonómica, que ni siquiera puede imponer una sanción por el incumplimiento de esta obligación del mediador —más allá de retirarle de la lista de mediadores del Servicio—, frente a la necesidad de una norma legal y estatal para asegurar su eficacia real que determine el secreto profesional en el estatuto de los mediadores.

La valoración de este Reglamento vasco de procedimientos de resolución de conflictos ha de ser positiva comenzando por su innovador y adecuado título. Como comentamos exclusivamente las disposiciones sobre conciliación y mediación, hay que señalar que la regulación de la conciliación resulta muy adecuada a la institución y a la finalidad de la misma. Contrariamente al reglamento extremeño y a la práctica totalidad de los

autonómicos, se descarga de formalismos y tiene una tramitación rápida, consecuencia sin duda de la experiencia asentada del Servicio Vasco de Resolución Extrajudicial de Conflictos en Cooperativas (BITARTU).

La nueva regulación de la mediación cooperativa contempla aspectos y criterios básicos de su configuración como sistema activo facilitador de acuerdos, no adversarial y fundamentalmente autocompositivo de resolución de conflictos, pero peca de un exceso de formalismo que no se corresponde con la naturaleza de la institución. La solicitud escrita de mediación tiene un excesivo contenido, por hacerse una remisión al arbitraje cooperativo, que, junto con la exigencia de presentación de «alegaciones» por la «parte contraria» le dan un cariz procesal que no favorece el desarrollo de la mediación y obstaculiza la comunicación entre las partes, que no debemos olvidar acceden voluntariamente al procedimiento y deberían ser informadas previamente de las características de la mediación, de sus rasgos diferenciales respecto a otros procedimientos, así como sus ventajas y desventajas.

Añadir también que la previsión de que las partes puedan ser asistidas en el procedimiento, se entiende que también en las sesiones de mediación, debería compaginarse con las funciones de dirección del procedimiento que corresponde al mediador y no otorgarle un mero papel pasivo, como hace el Reglamento, de tener conocimiento de ello. Pero hablar de representación y representantes de las partes es una previsión que requiere un tratamiento especial en el procedimiento, para no confundirla con algunas clases de negociación. No cabe descartar esta posibilidad, especialmente en conflictos colectivos societarios o entre socios y órganos de la cooperativa por ejemplo, y seguramente será la más habitual por ser los supuestos más numerosos de los que puede conocer Bitartu, según el art. 3 del Reglamento, pero ello requeriría al menos una mención específica que diferencie los supuestos en el desarrollo del procedimiento por conflictos interpersonales societarios cooperativos, conflictos también previstos en el Reglamento, y en los que, seguramente, la mediación ofrece más ventajas que el resto de los procedimientos, pero en los que la lógica de su desarrollo, requiere la presencia y comunicación directa entre las partes.

No le otorga el Reglamento comentado a la mediación un carácter de procedimiento previo a ningún otro, posibilidad que abre expresamente para el caso de no avenencia en conciliación y que, indirectamente, nos da un orden secuencial de los procedimientos anteponiendo el de conciliación a los otros dos. Aunque no se señale, no hay obstáculo para que una mediación sin acuerdo pueda someterse por las partes a arbitraje cooperativo, independientemente de la siempre abierta vía judicial.

4. El posible desarrollo de los sistemas no adversariales de resolución de conflictos en las organizaciones cooperativas

No hemos entrado a valorar el arbitraje cooperativo aunque debe valorarse el avance que ha supuesto la nueva Ley de 23 de diciembre de 2003, que refuerza la autonomía de la voluntad de las partes, relaja el formalismo y constata la importancia creciente de la solución arbitral especialmente en controversias empresariales y comerciales, nacionales o internacionales, o como explica el Tribunal Constitucional (STC 176/1996, de 11 de noviembre), es un «medio heterónomo de arreglo de controversias que se fundamenta en la autonomía de la voluntad de los sujetos privados, lo que constitucionalmente lo vincula con la libertad como valor superior del ordenamiento (art. 1.1 CE)».

Sin embargo, la reciente Ley de arbitraje -al igual que la anterior Ley de 1988-, sigue sin citar expresamente los arbitrajes cooperativos, ya que excluye de su ámbito de aplicación los arbitrajes laborales (art.1.4), y cita expresamente la supletoriedad de la ley en los arbitrajes de consumo (disp. adicional única), pero es terminante al establecer esta regla como general para los arbitrajes previstos en otras leyes (art.1.3), y permitir la administración del arbitraje a corporaciones de derecho público que puedan desempeñar funciones arbitrales, y asociaciones y entidades sin ánimo de lucro cuyos estatutos prevean esta función (art. 14).

El arbitraje fue el primer sistema institucional alternativo de resolución de conflictos en el ámbito cooperativo que conservaba su protagonismo y autonomía en la resolución de disputas, controversias y conflictos en el seno de sus organizaciones, y ello ha facilitado su estabilidad, institucionalización y desarrollo, a pesar del cambio de instituciones que desempeñaban estas funciones y la patina del tiempo que enmarcó estos procesos en marcos políticos y organizativos autoritarios. Ha sido más fácil, por tanto, el nacimiento de otros mecanismos, métodos, procedimientos y sistemas de resolución alternativa o extrajudicial de conflictos en las organizaciones y derecho cooperativos como derivación necesaria de los valores y principios cooperativos, y por la existencia previa de la fórmula arbitral, que generaba una reflexión sobre qué métodos eran los más adecuados para la gestión y transformación de los conflictos que se producen en y entre las organizaciones del movimiento cooperativo.

Se ha desarrollado en el ordenamiento cooperativo, como hemos comprobado, de forma casi generalizada la conciliación como modalidad alternativa de resolución de conflictos. En los desarrollos reglamentarios contemplados el acceso a la conciliación es voluntario o viene determinado por norma legal, contemplación en estatutos sociales, reglamento de régimen interno u otro negocio jurídico vinculante, y las reglas procedimentales están generalmente regidas por los principios de audiencia, contradicción,

economía procesal e igualdad entre las partes. El conciliador puede ser un miembro de la Comisión correspondiente del Consejo Autonómico de Cooperativismo, pero normalmente es designado por la Comisión, y en Cataluña y País Vasco es el letrado asesor. Sólo el reglamento extremeño establece requisitos de titulación universitaria para su nombramiento.

Son las partes las que fijan sus posiciones y las documentan, siendo función del conciliador intentar acercar posturas entre las partes, lo que suele hacerse en el acto de conciliación salvo en el reglamento valenciano que permite excusar la presencia de las partes. Las partes pueden solicitar desde el inicio del procedimiento la elaboración de una propuesta por el conciliador, pero en los reglamentos de Cataluña y el País Vasco se trabaja exclusivamente con las pretensiones de las partes para intentar conseguir una avenencia o acuerdo dirigiendo y ordenando el conciliador el debate. En todo el desarrollo de la conciliación se otorga al conciliador amplias facultades de intervención y decisión sobre el mismo. Si no se llega a un acuerdo, el reglamento vasco permite abrir otra fase del procedimiento en la que el conciliador elabora ya una propuesta de resolución. Es criterio común otorgar al conciliador amplias facultades de intervención y decisión sobre el desarrollo de la conciliación.

Cuenta por tanto la conciliación cooperativa con una base común y un sustrato de reglas procedimentales, aunque con diversidad de interpretaciones normativas que quizás pecan de un excesivo reglamentismo y la imposición de excesivos requisitos, en algunos casos. El reglamento vasco es un claro ejemplo de economía dispositiva que no altera lo sustancial de un procedimiento, que se establece generalmente como opción previa al arbitraje o a la vía jurisdiccional, permitiendo el encuentro y la discusión de los puntos de conflicto por las partes.

La conciliación sin avenencia puede dar paso a una mediación en el reglamento vasco, mientras que la mediación se puede transformar en una conciliación en el reglamento extremeño. Parece, por tanto, existir unos vasos comunicantes entre ambas instituciones. Para Lorca Navarrete, el conciliador intenta dar a conocer la ventajas de la resolución extrajudicial, suponiendo un abandono recíproco, voluntario y amistoso, de los derechos y pretensiones de las partes, mientras que el mediador induce a cada sujeto a renunciar a una parte de su pretensión, para alcanzar «una solución mediante un *aliquid datum* y un *aliquid retentum*, en el que el mediador sólo propone una fórmula de composición, a diferencia del conciliador que resuelve pero no impone como el árbitro o árbitros»³⁸.

³⁸ LORCA NAVARRETE, Antonio M.^a, *Comentarios a la nueva Ley de Arbitraje 60/2003, de 23 de diciembre*, San Sebastián, Instituto Vasco de Derecho Procesal, 2004, p. 66.

El conciliador formula recomendaciones que las partes pueden aceptar, y ello le acerca a una negociación dirigida activamente sólo con algunos puntos en común con la mediación, en la medida del protagonismo de las partes y del intervencionismo del conciliador, y a esta figura se aproximan las regulaciones vasca y catalana, pero como señala José M.^a Mata, el mediador «simplemente ayuda, colabora para que las partes lleguen a una solución, pero lo hace de una forma, a la vez que imparcial, activa», mientras que el conciliador «invita a llegar al acuerdo, pero de una forma más lejana, sin entrar en las confrontaciones»³⁹.

La conciliación cooperativa no tiene reflejo por otra parte en la legislación estatal cooperativa, sede necesaria en virtud de las competencias constitucionales exclusivas estatales en materia procesal, civil y mercantil, y de la mediación sólo hay una muy reciente previsión de regulación estatal⁴⁰, contando exclusivamente con seis leyes autonómicas sobre mediación familiar⁴¹ que, curiosamente, no coinciden con las Comunidades de Extremadura y País Vasco que han incluido la mediación en su legislación cooperativa, pero que pueden aportar un interesante elemento interpretativo para la mediación cooperativa, en la medida que mediación es «todo proceso, sea cual sea su nombre o denominación, en que dos o más partes en

³⁹ MATA DE ANTONIO, José M.^a, *Bases jurídicas para una regulación de la mediación familiar*, Zaragoza, Editorial Aqua S.L., 2005, p. 52.

⁴⁰ Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio (BOE n.º 163, de 9 de julio). Disposición final 3.^a «El Gobierno remitirá a las Cortes Generales un proyecto de ley sobre mediación basada en los principios establecidos en las disposiciones de la Unión Europea, y en todo caso en los de voluntariedad, imparcialidad, neutralidad y confidencialidad, y en el respeto a los servicios de mediación creados por las Comunidades Autónomas.». Esta previsión se va a incumplir en su plazo en el momento de entregar este trabajo, y por ello es necesario remarcar la importancia de una norma general estatal sobre mediación, que configure un estatuto básico de los mediadores y establezca una reglas mínimas, tampoco son necesarias muchas en nuestra opinión, aplicables a los distintos ámbitos, campos y sectores en los que la mediación está desarrollándose.

⁴¹ Cuentan con Leyes de mediación familiar las siguientes Comunidades Autónomas: Cataluña: Ley 1/2001, de 15 de marzo, de mediación familiar de Cataluña (DOGC n.º 3355, de 26 de marzo; corrección de errores en DOGC n.º 3548, de 8 de enero de 2002. BOE n.º 91, de 16 de abril de 2001). Galicia: Ley 4/2001, de 31 de mayo. Normas reguladoras sobre mediación familiar en Galicia (DOG n.º 117, de 18 de junio . BOE n.º 157, de 2 de julio de 2001). Comunidad Valenciana: Ley 7/2001, de 26 de noviembre. Normas reguladoras de la mediación familiar en la Comunidad Valenciana (DOCV n.º 4138, de 29 de noviembre. BOE n.º 303, de 19 de diciembre de 2001). Canarias: Ley 15/2003, de 8 de abril, de la mediación familiar de Canarias (BOCAN n.º 85, de 6 de mayo. BOE n.º 134, de 5 de junio); Castilla-La Mancha: Ley 4/2005, de 24 de mayo, del Servicio Social Especializado de Mediación Familiar (DOCLM n.º 111, de 2 de junio); Castilla y León: Ley 1/2006, de 6 de abril, de Mediación Familiar de Castilla y León (BOCYL, n.º 75 [suplemento], de 18 de abril).

un litigio son asistidas por un tercero para alcanzar un acuerdo sobre la resolución del litigio, independientemente de si el proceso es iniciado por las partes u ordenado por un órgano jurisdiccional, o prescrito por el Derecho nacional de un Estado miembro»⁴².

Esperando el desarrollo y aplicación de la mediación en las organizaciones cooperativas, son muchos los problemas que comparte con la conciliación, y algunos también con el arbitraje, con relación a la validez, eficacia y ejecución de los acuerdos, la confidencialidad del proceso, las materias disponibles y los conflictos que pueden ser objeto de estos procedimientos, y las diferencias entre la conciliación y mediación interpersonales e intergrupales, sobre las que apunta algunas indicaciones la legislación extremeña con importantes repercusiones en la asistencia y representación de las partes y en las técnicas y desarrollo de los mismos procesos⁴³.

El desarrollo reglamentario deberá a entrar a desarrollar necesariamente las diferencias entre actos de conciliación y procesos de mediación, el estatus diferenciado de los mediadores, el desarrollo mismo del proceso, y sus relaciones con el arbitraje, que es un modelo distinto de resolución de conflictos. No es necesario caer por ello en un «reglamentismo» deformador de la mediación, que conlleva necesariamente una flexibilidad y libertad frente a los procedimientos judiciales o arbitrales, pero comparto la opinión de Pascual Ortuño en el sentido que la libertad de forma « está referida a la dinámica de los actos del propio proceso de Mediación y a la libertad metodológica que debe ser empleada, pero no puede transpolarse a otras esferas de posible regulación necesaria, esencialmente cuando pretendemos que la Mediación sea reconocida socialmente como instrumento de resolución de conflictos, con eficacia frente a terceras personas que no hayan intervenido en el proceso de Mediación, y con la eventualidad de recabar el auxilio de la autoridad pública para que se de cumplimiento a los acuerdos alcanzados»⁴⁴.

El extenso e intenso desarrollo previsible de la mediación, en el que las organizaciones cooperativas deberían jugar un papel destacado e innovador por ser el de las organizaciones de participación un campo muy propicio para utilizar este sistema de resolución de conflictos, vendrá determinado por la existencia de un marco legal comunitario y estatal estable y de míni-

⁴² Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles. Bruselas, 22.10.2004. COM (2004) 718 final.

⁴³ Algunas de estas cuestiones, respecto al arbitraje cooperativo pero con un interés común para el resto de los procedimientos, las trató extraordinariamente Iván J. TRUJILLO, *op. cit.*, pp. 171-186.

⁴⁴ ORTUÑO, Pascual: «Perspectivas de la regulación de la Mediación en la Unión Europea», en *Trabajo Social Hoy*. Monográfico: *El Trabajo Social y la Mediación* (primer semestre 2005), pp. 73-84. La cita es de la pág. 75.

mos, y una normativa autonómica cooperativa en la que deberán introducirse reformas que faciliten la implantación de los nuevos mecanismos de resolución de conflictos, pero detrás de ello debe trabajarse en modelos de resolución de conflictos que tomen en cuenta la realidad de las organizaciones cooperativas, al menos en tres niveles: un primer nivel formado por un organismo autonómico que contemple todos los sistemas de resolución extrajudicial de conflictos, y la formación y asesoramiento al resto de las organizaciones cooperativas. En las normas autonómicas que no permiten a estos organismos la resolución directa de conflictos, las otras dos funciones son, si cabe, todavía más importantes.

Un segundo nivel viene determinado por las atribuciones que las normas autonómicas conceden a las federaciones y otras entidades asociativas como sedes de organización de los sistemas de resolución de conflictos, pero debería configurar un modelo no exclusivo, como se refleja en algunas normas autonómicas, ya que impide crear sinergias con el resto de las organizaciones cooperativas, desaprovecharía un importante capital de conocimientos y técnicas comunes en resolución de conflictos en el sector cooperativo, y origina problemas como, por ejemplo, la competencia para la resolución de conflictos entre cooperativas y las propias federaciones.

Y no se debe olvidar el nivel interno de las propias organizaciones cooperativas, en las que es necesario implementar sistemas de resolución de conflictos, que tomen en cuenta tanto la prevención como la gestión y transformación de los mismos para facilitar una mejor gestión y participación en la organización, y una cultura societaria más colaborativa y cooperativa.

Este modelo con intervención de distintos organismos y organizaciones debería configurarse en su complejidad como de actuación complementaria, atendiendo los diversos ámbitos y niveles del conflicto, y completarse con programas de asesoramiento, prevención de conflictos y formación en sistemas de gestión y transformación de conflictos.

La organización, variada y diversa, de la gestión interna de los conflictos en las cooperativas, ya comienza a contemplar mecanismos más estructurados en algunas recientes leyes cooperativas autonómicas, como la Comisión de Recursos en la Ley valenciana (art. 52), y otros Comités y Comisiones en otras normas autonómicas, que pueden contemplar entre sus funciones la gestión y resolución de conflictos, pero que sólo indican un esbozo de lo que puede ser un futuro desarrollo estatutario, que contemple procedimientos accesibles, flexibles, y eficaces, y garantice la necesaria independencia de estos órganos internos.

Para ello todavía es necesario una mayor difusión y conocimiento de estos sistemas alternativos de resolución de conflictos, y esta mayor información, y formación, debe llevar a una profundización de la cultura de la paz, del diálogo y la colaboración en las propias organizaciones, expresión de la cultura identitaria cooperativa.