



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 0 / 2 0 1 9

(Pleno)

La Laguna, a 4 de febrero de 2019.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Sociedades Cooperativas de Canarias (EXP. 23/2019 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Preceptividad y urgencia del dictamen.

1. Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen.

Mediante escrito de 22 de enero de 2019, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 23 de enero de 2019, en virtud de lo previsto en el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita dictamen sobre el Proyecto de Ley (PL) de Sociedades Cooperativas de Canarias, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo, adoptado el día 21 de enero de 2018, que acompaña a la petición de dictamen (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

El Consejo Consultivo de Canarias emite la presente consulta con carácter preceptivo conforme con lo dispuesto en el art. 11.1.A.b) LCCC, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen (arts. 15.1 y 16 LCCC).

2. Sobre la urgencia para la emisión del dictamen.

En la solicitud de dictamen del Presidente del Gobierno se hace constar la urgencia, señalándose un plazo máximo de diez días hábiles para su emisión, al amparo del art. 20.3 de la Ley 5/2002, justificándose tal urgencia teniendo en cuenta la consideración de «*la trascendencia social del Proyecto de Ley que se*

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

proyecta y dado el vacío normativo en esta materia existente en Canarias, a fin de dar cumplimiento a las previsiones del artículo 118 del Estatuto de Autonomía de Canarias, y la conveniencia de poder aprobar la Ley antes de que se produzca el fin de la actual legislatura, habida cuenta de lo ya apreciado por el Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen nº 15/2007, de 8 de enero, en el cual estimó fundada la petición de dictamen por el procedimiento de urgencia, motivado ello por la última circunstancia citada y apreciada igualmente en su Dictamen nº 553/2018, de 12 de diciembre».

En el Dictamen 15/2007, se manifestó que «se estima fundada la petición del Dictamen por el procedimiento de urgencia, motivada por el inminente fin de la Legislatura y la conveniencia de que tanto el Plan que se aprueba como la modificación de la Ley entren en vigor antes de que se produzca aquella circunstancia». Sin embargo, en el Dictamen 553/2018, si bien decíamos que se podía considerar fundada la urgencia en atención a la materia que se pretendía regular (modificación de la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores), trascendencia social de la misma y certeza del inminente fin de la legislatura, también señalamos que «no puede atenderse a la causa concreta de la urgencia referida singularmente al momento en que se produjo el correspondiente mandato del legislador estatal» porque la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, entró en vigor el 12 de agosto de 2015 y existía un amplio lapso temporal entre dicha fecha y el inicio de la tramitación del PL en cuestión.

Sobre tal solicitud con carácter urgente, también nos hemos pronunciado en nuestro Dictamen 301/2018, de 26 de junio, en el siguiente sentido:

«De acuerdo con la Ley reguladora de este Consejo, cabe que la emisión de su Dictamen sea requerida con carácter de urgencia, si bien ésta deber ser motivada por el órgano solicitante. En esta exigencia de motivación subyace el criterio de que la urgencia tiene carácter excepcional y como tal ha de responder a razones que de una manera objetiva muestren la necesidad de que el pronunciamiento de este Consejo lo sea con mayor celeridad de lo que corresponde a una tramitación ordinaria. Es decir, no cabe sostener que cabe cualquier motivación al amparo de la posibilidad prevista en el art. 20 de la Ley del Consejo Consultivo, sino que de la misma ha de derivarse la razonabilidad del acortamiento del plazo con que normalmente cuenta este Organismo para emitir su parecer (...)».

En este caso, si bien es cierto el inminente fin de la legislatura, esta circunstancia era fácilmente previsible desde el comienzo de la misma, hace casi cuatro años, por lo que este motivo, por sí mismo, no justifica la referida urgencia. Por tanto, en cuanto al vacío normativo existente en esta materia, esta circunstancia

también se producía al comienzo de la legislatura, sin que haya sucedido a lo largo de la misma ninguna novedad sustancial en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma sobre la materia -ni siquiera con la aprobación de la última modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre-, como veremos más adelante, que justifique tal urgencia, sin alterarse tampoco la doctrina constitucional.

En cuanto a la trascendencia social de la norma proyectada, esta trascendencia (como también decíamos en el Dictamen 553/2018) la ha tenido esta materia siempre y no solo en el momento actual, por lo que tampoco este motivo justifica la urgencia.

Ha de advertirse que la tramitación de la iniciativa legislativa comenzó con la lista de evaluación, firmada por la Consejera del Departamento competente el 18 de abril de 2018, manifestando el Gobierno su sentido favorable sobre la iniciativa mediante acuerdo de 23 de abril de 2018, pero sin que se acordara su tramitación con carácter urgente tal y como permite la Norma Segunda, apartado 7, del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura. En consecuencia, la tramitación de la iniciativa en el seno del Gobierno se ha extendido a lo largo de 9 meses, mientras que el plazo para la emisión de dictamen de este Consejo se ha reducido a 10 días, lo que supone que, en estas condiciones, como hemos señalado en anteriores ocasiones en las que se produce esta circunstancia (Dictámenes 45/2015, de 3 de febrero, 193/2015, de 18 de mayo, y el ya citado 553/2018, de 12 de diciembre, entre otros), el ejercicio de la función consultiva que nos está estatutaria y legalmente encomendada puede resentirse, a menos que el dictamen, en su caso, viniera a recaer sobre una iniciativa normativa exenta de toda complejidad, lo que lejos está de acontecer en la iniciativa sometida ahora a nuestra consideración, ya que el PL, compuesto por 143 artículos, regula de forma integral las Sociedades Cooperativas, incluyendo los distintos tipos de las mismas.

No obstante, este Consejo Consultivo, actuando con la debida responsabilidad y de acuerdo con el principio de cooperación institucional, emite el dictamen solicitado dentro del plazo fijado.

II

Tramitación del Proyecto de Ley.

La elaboración del Proyecto de Ley (PL) se ha ajustado a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación, dándose cumplimiento singularmente a lo previsto en art. 43 y siguientes de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como a lo previsto en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (Decreto 15/2016).

Constan en el expediente los siguientes informes y trámites relevantes:

- Lista de Evaluación, que justifica la oportunidad de la iniciativa y la conveniencia de su contenido (art. 44 de la Ley 1/1983), de 18 de abril de 2018, elaborada por la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias. Esta lista incluye la Memoria Económica (art. 44 de la Ley 1/1983), en la que se manifiesta que el PL carece de impacto financiero, sobre recursos humanos, planes y programas generales sectoriales y sus medidas carecen de incidencia fiscal, la cual contiene a su vez el análisis del impacto económico de la norma proyectada (además de la Memoria que obra en el expediente sobre el impacto económico del PL, elaborada el 4 de junio de 2018, por el Director del Servicio Canario de Empleo). Incluye también los informes correspondientes a la valoración del impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), sobre el tejido empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), sobre la infancia y adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor) y sobre la familia (disposición adicional décima Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas).

- Certificación del Acuerdo adoptado por el Gobierno, en sesión celebrada el 23 de abril de 2018, en el que éste manifiesta su sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y acuerda que continúe su tramitación (Norma Segunda, apartado 4, del Decreto 15/2016).

- Certificación del Acuerdo adoptado por el Gobierno, en sesión celebrada el 25 de junio de 2018, en el que se acuerda solicitar el preceptivo Dictamen del Consejo Económico y Social [art. 4.2.a) Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y

Social de Canarias]. No consta que dicho Dictamen se haya emitido, transcurrido sobradamente el plazo para ello.

- Informe de la Unidad de Igualdad de la Consejería actuante de 7 de agosto de 2018 relativo al informe de impacto de género del PL (Directriz Sexta de las Directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno).

- Ha informado la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias], con fecha de 6 de agosto de 2018. En dicho Informe se indica que el PL carece de impacto en los presupuestos de gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Informe de 13 de noviembre de 2018, de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio].

- También se ha emitido el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno, de 12 de diciembre de 2018 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

- Además del cumplimiento del trámite de consulta a los distintos Departamentos de la Administración autonómica, consta que, de acuerdo con el art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana se procedió a la apertura de un periodo de información pública, así como de audiencia a las organizaciones y entidades representativas del sector [Norma Tercera, apartado 1.f) Decreto 15/2016], habiéndose presentado diversos escritos con observaciones referidas al PL.

Con anterioridad al cumplimiento de estos trámites, la norma proyectada estuvo publicada, en su fase de consulta pública previa, desde el 4 de enero hasta el 23 de enero de 2018, según anuncio publicado en el BOC nº 2, de 3 de enero. Las aportaciones realizadas fueron objeto de consideración en la Lista de Evaluación. Por su parte, las alegaciones formuladas con ocasión del citado trámite de audiencia fueron analizadas en informe de fecha 20 de septiembre de 2018.

- Se ha omitido el informe preceptivo del proceso de simplificación administrativa y reducción de cargas [art. 77.c) del Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias, en consonancia con los arts. 7 y 8 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa], manifestándose, en la certificación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias, emitida el 11 de septiembre de 2018, que dicha omisión se debe a que en la norma proyectada no se regula, ni se crea, ni se modifica procedimiento administrativo alguno, lo cual no es así ya que el PL en su art. 139.3 regula el procedimiento administrativo de descalificación de sociedad cooperativa, que ha de ser acordada por la Consejería competente en materia de sociedades cooperativas, estableciéndose en él que dicho procedimiento se ajustará a lo que se establece para el ejercicio de la potestad sancionadora en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con determinadas particularidades que se detallan en dicho precepto. Igualmente, en el art. 143.3 PL se regula el procedimiento de inscripción registral de las uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y vivienda [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991].

- Finalmente, consta certificación de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 16 de enero de 2019 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

III

Estructura y justificación del PL.

1. Sobre la estructura del Proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley consta de:

- Una Exposición de Motivos, que establece la justificación de la norma proyectada señalando su marco competencial y normativo, con una referencia final relativa a los principios de buena regulación, contenidos en el art. 129 LPACAP, si bien de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, dicho precepto no resulta aplicable al ejercicio de la

iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. Por dicho motivo, después del informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos advirtiendo tal circunstancia, se ha suprimido la cita expresa de este art. 129 en la Exposición de Motivos, manteniéndose, no obstante, la referencia a tales principios.

- La parte dispositiva consta de 143 artículos, que se organizan en tres Títulos, los cuales se dividen en capítulos y algunos de ellos en secciones, siendo tal estructura la siguiente:

- Título I (arts. 1 a 133), que lleva por rúbrica «De la Sociedad Cooperativa», se organiza en diez capítulos; capítulo I (arts. 1 a 10), intitulado como «Disposiciones Generales»; Capítulo II (arts. 1 a 15) «De la Constitución»; Capítulo III (arts. 16 a 18) intitulado «Del Registro de Sociedades Cooperativas»; Capítulo IV (arts. 19 a 32) «Del Régimen Social», el cual se subdivide en dos secciones en las que se regulan la cualidad y clase de personas socias y las normas de disciplina social; Capítulo V (arts. 34 a 62), rubricado como «De los Órganos de la Sociedad Cooperativa», subdividido en cinco secciones, que regulan entre otras materias, la asamblea general, el órgano de administración y la intervención; Capítulo VI (arts. 63 a 80) «Del Régimen Económico», que se subdivide en cuatro Secciones que regulan las aportaciones sociales y los fondos sociales, entre otras materias; Capítulo VII (arts. 81 a 83), que se intitula «De la Documentación Social y de la Contabilidad»; Capítulo VIII (arts. 84 a 102) «De la Transformación, fusión, escisión, disolución y liquidación», subdividido en tres Secciones; Capítulo IX (arts. 103 a 130), intitulado «De las Clases de Cooperativas», el cual se subdivide en quince Secciones, que regulan, en mayor o menor medida, las distintas clases de cooperativas; finalmente, el Capítulo X (arts. 131 a 133), que lleva por rúbrica «De las Cooperativas de Segundo y ulterior grado y de otras formas de colaboración económica».

- Título II (arts. 134 a 139) «De la Administración Pública y de las Sociedades Cooperativas», dividido en dos capítulos; Capítulo I (arts. 134 y 135) «Del Fomento del Cooperativismo» y Capítulo II (arts. 136 a 139) intitulado «De la Inspección, las infracciones, las sanciones y la descalificación».

- Título III (arts. 140 a 143), rubricado «Del Asociacionismo Cooperativo».

- Y una parte final, que contiene:

Ocho disposiciones adicionales, referidas al computo de plazos, la calificación de entidades sin ánimo de lucro, derechos de los acreedores personales de las personas

socias, beneficios fiscales y arancelarios, arbitraje, la creación de un órgano asesor y consultivo, el impulso de las nuevas tecnologías al Registro de Cooperativas y sobre violencia de Género.

Tres disposiciones transitorias, relativas a los expedientes en tramitación y aplicación temporal de la Ley, la adaptación de los Estatutos Sociales a las previsiones de la nueva Ley y el Reglamento del Registro de Sociedades Cooperativas de Canarias.

Una disposición derogatoria.

Por último, cuenta con dos disposiciones finales referidas a las facultades de desarrollo y a la entrada en vigor del PL, respectivamente.

2. Sobre la justificación y finalidad del Proyecto de Ley.

En primer lugar, es necesario resaltar acerca de la materia objeto del PL, tal y como se hace en la Exposición de Motivos, que el cooperativismo constituye en la actualidad una fuerza económica y social de primera magnitud, que contribuye al crecimiento económico sostenible y al empleo de calidad estable, de acuerdo con los datos aportados tanto por la Alianza Cooperativa Internacional, como por la Organización Internacional de las Cooperativas en la Industria y Servicios.

La Constitución dispone en su art. 129.2 que los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante la legislación adecuada, las sociedades cooperativas y en el art. 118.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), tras la reforma del mismo efectuada a través de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, se establece que le corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), conforme a la legislación mercantil, la competencia exclusiva en materia de cooperativas y entidades de economía social.

El presente PL se justifica no sólo con base en la importancia económica y social que ostenta el cooperativismo, sino en el hecho de que todas las Comunidades Autónomas han aprobado las correspondientes leyes reguladoras de las sociedades cooperativas, con excepción de la CAC pese a tener competencia exclusiva en la materia. Por tales motivos y porque el cooperativismo ha sido objeto en la actualidad de profundas transformaciones, que como se afirma en la Exposición de Motivos del PL en modo alguno han de distanciar la regulación de esta materia de sus principios y valores tradicionales, se hace necesario aprobar la norma proyectada.

Finalmente, con el PL se persigue actualizar la regulación de la materia, recogiendo las peculiaridades del cooperativismo propio de la CAC; simplificar los procesos de constitución y extinción de las sociedades cooperativas; regular las distintas clases de sociedades cooperativas, flexibilizando sus posibilidades de constitución, operatividad y maniobra, declarando de interés social para el Gobierno de Canarias la promoción el estímulo y el desarrollo del cooperativismo, tal y como se afirma en dicha Exposición de Motivos. Con todo ello se intenta lograr que las sociedades cooperativas en nuestra Comunidad Autónoma constituyan un instrumento fundamental para su desarrollo económico, haciéndolo en una situación de competitividad similar a la del resto de modelos societarios.

IV

Sobre la competencia y marco normativo.

1. El Tribunal Constitucional ha señalado desde sus primeros tiempos que la Constitución no reserva de modo directo y expreso competencia alguna al Estado en materia de cooperativas, y en consecuencia, de acuerdo con el art. 149.3 CE, las Comunidades Autónomas tienen las competencias que hayan asumido en sus Estatutos, correspondiendo al Estado las no asumidas (STC 72/1983, de 29 de julio, FJ 1).

Sin embargo, no puede ignorarse la existencia de títulos competenciales exclusivos del Estado con proyección sobre las cooperativas, como son los que el art. 149.1.6^a, 7^a y 8^a CE le atribuye sobre la legislación mercantil, procesal, laboral y civil, que justifican la regulación de la Ley estatal 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (LC). En la STC 72/1983, de 29 de julio, afirma el Tribunal Constitucional que la referencia a la legislación mercantil contenida en las normas estatutarias ha de interpretarse en el sentido de que habrá que respetar dicha legislación en cuanto sea aplicable a las cooperativas, como sucede en aquellos supuestos en que la legislación general de cooperativas remite a la legislación mercantil o cuando contiene preceptos mercantiles, dado que si la regulación de las cooperativas hubiera de calificarse únicamente de mercantil, ello conduciría a vaciar de contenido la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de cooperativas (FJ 3). Esta doctrina se reitera en la sentencia 291/2005, 10 de noviembre (FJ 3).

Por otra parte, en cuanto a la fiscalidad de las cooperativas, la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre régimen fiscal de las cooperativas, tiene su origen en la competencia exclusiva del Estado sobre Hacienda General (art. 149.1.14ª CE), en conexión con la potestad originaria para establecer los tributos (art. 133 CE).

Por lo demás, según ha señalado dicho Tribunal, la competencia autonómica puede afectar únicamente a las relaciones de carácter cooperativo de aquellas entidades cooperativas cuyo ámbito territorial esté incluido en el de la Comunidad Autónoma, entendiendo por tales funciones típicas de las cooperativas las que se reflejan en las relaciones de éstas con sus socios, esto es, en las relaciones societarias internas, con independencia de que la cooperativa, como persona jurídica, pueda establecer relaciones jurídicas externas con terceros, incluso fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, las cuales no se encuadran dentro de sus funciones típicas, teniendo las funciones externas un valor instrumental y necesario para la consecución del fin social (STC 72/1983, de 29 de julio; FFJJ 3 y 4). Asimismo, hay que tener en cuenta la sentencia 44/1984, de 27 de marzo (FJ 3) en la cual el Tribunal Constitucional afirma que *«la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma abarca las cooperativas de ámbito provincial intracomunitario y las de ámbito supraprovincial pero no supracomunitario, dado que para las cooperativas de ámbito superior al de la Comunidad Autónoma la competencia correspondería al Estado»*. En esta línea, puede citarse también la STC 165/1985, de 5 de diciembre (FJ 3), en la cual el Tribunal Constitucional, recogiendo la doctrina sentada en anteriores pronunciamientos, ha precisado, en relación con las entidades cooperativas, que la dimensión territorial no afecta a las relaciones jurídicas que establezcan con terceros fuera del territorio de la Comunidad Autónoma ni a las actividades que realicen con ellos, siempre que tengan carácter instrumental; del mismo modo que no afecta a la competencia autonómica que la actividad realizada en el ámbito de la Comunidad Autónoma produzca consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional.

Asimismo, debe tenerse en cuenta el título competencial que le otorga al Estado competencia exclusiva sobre bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11ª CE), a cuyo amparo fue dictada la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito. Específicamente, en materia de cooperativas de crédito, el Tribunal Constitucional ha manifestado que *«confluyen (...) una pluralidad de títulos competenciales cuya delimitación en abstracto presenta dificultades, pues el solapamiento y entrecruzamiento mutuo resulta ser especialmente intenso»* [STC 155/1993, de 6 de mayo, FJ 1).b)]. Dicha doctrina ha sido reiterada en la STC

291/2005, 10 de noviembre, que señala que sobre cooperativas de crédito ha declarado el Tribunal que las competencias que sobre estos intermediarios financieros ostentan las Comunidades Autónomas deben conjugarse con la competencia estatal para la fijación de las bases de la ordenación del crédito (por todas, SSTC 204/1993, de 17 de junio, FJ 3, y 275/2000, de 16 de noviembre, FJ 4). En efecto, señala el Tribunal que *«siendo, en principio, englobables en el género común de las cooperativas, la especialidad dimanante de su actividad crediticia las ha asimilado y terminado por incorporar al género de las entidades o establecimientos de crédito»* (STC 155/1993, de 6 de mayo, FJ 1; en parecidos términos, STC 204/1993, de 17 de junio, FJ 2). Bien es cierto que las mismas *«presentan una faceta o dimensión de notable importancia en cuanto a la planificación y ordenación económica regional, así como una dimensión social que (en línea de lo que ya afirmamos respecto de las cajas de ahorro en la STC 48/1988, FJ 2), otorga a estas entidades una innegable especificidad. Esta necesidad de conjugar los títulos competenciales citados dimana tanto de la literalidad de los preceptos estatutarios integrantes del bloque de constitucionalidad, como de la constatación de que estas entidades trascienden el título referente a la ordenación del crédito»* (STC 134/1992, de 5 de octubre, FJ 3; con posterioridad, STC 96/1996, de 30 de mayo, FJ 19). Sigue afirmando el Tribunal que tal especificidad resulta del hecho de que *«en el régimen jurídico de estos intermediarios financieros confluyen aspectos crediticios y cooperativos, en los que, a su vez, inciden componentes laborales y mercantiles (SSTC 134/1992, de 5 de octubre, FJ 2, y 155/1993, de 3 de mayo, FJ 3)»* (STC 275/2000, de 16 de noviembre, FJ 4).

Finalmente, en el ámbito de la Unión Europea la regulación se encuentra en el Reglamento 2003/1435/CE, de 22 de julio, del Consejo, que aprueba el Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE), completado por la Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 julio de 2003, en lo que respecta a la implicación de los trabajadores; Reglamento que tiene el objetivo de facilitar el desarrollo de las actividades transnacionales de las cooperativas. En esta línea, la Ley 3/2011, de 4 de marzo, por la que se regula la Sociedad Cooperativa Europea con domicilio en España, pretende cerrar definitivamente el bloque legal de regulación de la Sociedad Cooperativa Europea con domicilio en España, la cual se rige por lo establecido en el citado Reglamento (CE) núm. 1.435/2003 del Consejo, por las disposiciones de esta Ley 3/2011 y por la Ley de Cooperativas aplicable en función del lugar donde realice principalmente la actividad cooperativizada en los aspectos no regulados por el

citado Reglamento, así como por la Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas.

2. Más recientemente, el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cooperativas, con ocasión de su Dictamen de 15 de marzo de 2018 (ref. 989/2017), sobre el anteproyecto de Ley de Sociedades Cooperativas de Extremadura, iniciativa que dio lugar a la vigente Ley 9/2018, de 30 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Extremadura. Así, sobre este particular señala el Consejo de Estado lo siguiente:

«La Constitución Española dispone, en su artículo 129.2, que “los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas”, pero no prejuzga el orden competencial. En materia de cooperativas, la Constitución establece las líneas maestras del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en sus artículos 148 y 149. Este reparto ha sido concretado por los Estatutos de Autonomía de cada comunidad autónoma y por sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional.

La STC 72/1983, de 29 de julio, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 1/1982, de 11 de febrero, sobre cooperativas, estableció que “la Constitución no reserva de modo directo y expreso competencia alguna al Estado en materia de cooperativas, y en consecuencia, de acuerdo con el artículo 149.3 de la propia Norma, la Comunidad tiene las competencias que haya asumido en su Estatuto, correspondiendo al Estado las no asumidas” (FJ 1). (...).

Ahora bien, en materia de cooperativas, ha de tenerse presente -como recordó el dictamen de este Consejo número 1.935/2009, de 10 de diciembre- el reparto de competencias entre la legislación mercantil estatal (artículo 149.1.6ª de la Constitución) y la competencia exclusiva sobre cooperativas asumida por las comunidades autónomas “respetando la legislación mercantil”, en los términos de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas [artículo 2.c) de la citada ley orgánica, y posteriormente los diversos Estatutos de Autonomía y las leyes de cooperativas autonómicas]. Según el dictamen nº 2.524/2010, de 16 de diciembre, la jurisprudencia constitucional general en materia de sociedades cooperativas está contenida en la STC 72/1983, FFJJ 3 y 4: “La competencia legislativa de la Comunidad [Autónoma] en materia de cooperativas ha de ejercerse, de acuerdo con el artículo (...) del Estatuto, “conforme a la legislación general de carácter mercantil”, expresión que ha de interpretarse en el sentido de que habrá que respetar tal legislación en cuanto sea aplicable a las cooperativas (...) Las competencias asumidas en materia de cooperativas han de entenderse referidas al ámbito territorial [autonómico], es decir, que las relaciones de carácter cooperativo a que puede afectar la competencia de la Comunidad son única y exclusivamente

las que tenga lugar en el ámbito territorial de [la Comunidad Autónoma]”. En definitiva, existe en esta materia una distribución de competencias entre legislación estatal y autonómica, basada en la atribución a la primera de la competencia sobre legislación mercantil y contable y -respetando lo previsto en ésta- el otorgamiento de competencia exclusiva a las comunidades autónomas sobre los aspectos sustantivos de las sociedades cooperativas».

Por tanto, vemos como la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en su STC 72/1983, y seguida en posteriores sentencias, resulta plenamente aplicable en la actualidad para la delimitación de las competencias en materia de cooperativas, cuya regulación de carácter sustantivo corresponde a las Comunidades Autónomas que hayan asumido dicha materia en sus respectivos Estatutos de Autonomía, pero sobre la que inciden también diversos títulos competenciales del Estado.

3. En lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Canarias, hemos de analizar la evolución del encaje de esta materia en el Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), desde su aprobación en 1982 hasta la actualidad:

3.1. En el EAC originario, aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, su art. 32.5 atribuía a la Comunidad Autónoma de Canarias competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, sobre «instituciones de crédito cooperativo público y territorial y Cajas de Ahorro». Por su parte, el art. 34.B).2 señalaba que la CAC ejercería competencias de ejecución en materia de «cooperativas, pósitos y mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social».

3.2. En la Reforma del EAC aprobada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, el art. 30.24 señalaba que la CAC tenía competencia exclusiva sobre «cooperativas, pósitos y mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social, de conformidad con la legislación mercantil». Por otra parte, el art. 31.6 disponía que la CAC, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11ª y 13ª CE, tenía competencia exclusiva sobre «instituciones de crédito cooperativo público y territorial y Cajas de Ahorro».

3.3. Finalmente, en el nuevo EAC aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, el art. 116 dispone, en su apartado 1, que corresponde a la CAC, en materia de «cajas de ahorro y entidades cooperativas de crédito con domicilio en Canarias», la competencia exclusiva sobre la regulación de su organización,

respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los arts. 149.1.11ª y 149.1.13ª CE, detallando los aspectos concretos que comprenden dicha regulación; en su apartado 2 también atribuye, sobre esta misma materia, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre la actividad financiera, de acuerdo con lo que establezcan las bases estatales; y en sus apartados 3 y 4, respectivamente, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre disciplina, inspección y sanción de las cajas y la colaboración en las actividades de inspección y sanción que el Gobierno del Estado y el Banco de España ejercen sobre las cajas de ahorro y entidades cooperativas de crédito. Por su parte, el art. 118, en su apartado 1, atribuye a la CAC la competencia exclusiva en materia de «cooperativas y de entidades de economía social», conforme con la legislación mercantil; en su apartado 2 detalla los aspectos concretos que incluyen la regulación y el fomento del cooperativismo; y, finalmente, en el apartado 3, se atribuye a la CAC la competencia exclusiva sobre el fomento y la ordenación del sector de la economía social, respetando lo dispuesto en el art. 149.1.13ª CE.

Así pues, dejando al margen las entidades cooperativas de crédito, que no son objeto específico del PL y esta iniciativa las remite a su legislación específica (y sobre las cuales la CAC siempre ha tenido competencias de desarrollo legislativo y ejecución), en materia de cooperativas las competencias autonómicas han ido evolucionando desde unas iniciales competencias de ejecución en el EAC de 1982, hasta unas competencias exclusivas sobre las mismas, de conformidad con la legislación mercantil, tras la reforma de 1996, que se ha mantenido en similares términos en el EAC de 2018, si bien en este último texto se ha utilizado la técnica de los Estatutos de última generación consistente en detallar al máximo el contenido de esa competencia para tratar de evitar conflictos constitucionales sobre la materia entre el Estado y la CAC.

En definitiva, los títulos competenciales actuales permiten afirmar, sin ningún género de duda, que la CAC dispone de competencia suficiente para abordar la regulación legal proyectada sobre sociedades cooperativas, circunstancia esta que ya acontecía con el mismo nivel competencial tras la reforma del EAC de 1996.

4. No obstante, como ya advertía el TC, no debe olvidarse que tal configuración de la competencia sobre cooperativas implica que es una materia distinta de la mercantil, de la social y de la laboral y siempre que se refiera a las relaciones meramente societarias, esto es, las que se puedan dar entre la cooperativa y personas socias o entre estas entre sí, lo que habilita a la CA concernida, en este

caso, al Legislador canario, al ostentar título competencial bastante, a regular esas relaciones societarias aun cuando en esos ámbitos en los que, cuando afecta al tráfico jurídico ordinario entre personas físicas o jurídicas (relaciones *inter privatos*) ajenas a la cooperativa, sean de competencia compartida o exclusiva del Estado donde este ostenta todas las facultades normativas.

Ello quiere decir, en consecuencia, que el canon para determinar si existe cobertura competencial para ordenar la materia lo encontramos en la propia relación, pues si uno de los sujetos no son las personas socias o la propia cooperativa, tal regulación excede del título competencial de cooperativas, debiéndose, en tal caso, refutarse inconstitucional por incompetencia.

A lo que hay que añadir, para deducir si la regulación proyectada se mueve dentro del marco competencial delimitado por la CE y el EAC, que en materia procesal compete al Estado en exclusiva la regulación del acceso a los Tribunales pues atañe al núcleo del derecho fundamental de la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), en los términos contundentes contenidos de la ya clásica doctrina contenida en la STC 173/1998, de 23 de julio, (FJ 16), en la que se decía que:

«(...) la implantación o establecimiento de un sistema o mecanismo jurisdiccional como medio de resolución de controversias entre partes, mediante el cual los justiciables pueden obtener una decisión que ponga fin a los conflictos surgidos, es materia propia de la legislación procesal, reservada al Estado con carácter exclusivo por el art. 149.1.6 C.E., cuya atribución "responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales" (STC 146/1996, fundamento jurídico 6º, que cita las SSTC 71/1982, fundamento jurídico 20; 83/1986, fundamento jurídico 2º; y 123/1988, fundamento jurídico 3º).

(...) Desde la STC 71/1982, fundamento jurídico 20, que anuló precisamente el artículo de una Ley vasca que regulaba la legitimación de las asociaciones de consumidores para ejercitar acciones judiciales, hemos sostenido que esta es una cuestión que corresponde en exclusiva al legislador estatal.

(...) Que la acción de impugnación caduque a los cuarenta días naturales, contados a partir de un determinado momento, es una prescripción que sólo puede adoptar el legislador procesal, no el legislador competente en materia de asociaciones. No se trata de fijar el plazo de ejercicio de un derecho creado por las leyes de la Comunidad Autónoma, como pudiera ser un derecho de tanteo o retracto sobre determinado bien sito en su territorio y sujeto a su competencia material (STC 156/1995, fundamentos jurídicos 5º y 6º). Se trata de fijar un plazo temporal que limita el acceso a los Tribunales, y por ende atañe al núcleo del

derecho fundamental de acceso a la justicia (STC 37/1995), que cae de lleno en la competencia de las Cortes Generales sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 C.E.)».

En definitiva, al hilo del análisis de los preceptos del PL advertiremos si la regulación contenida en ellos se excede de su marco competencial contenido en el bloque constitucional por regular materias reservadas al Estado y, en consecuencia, si es inconstitucional.

5. Finalmente, además de la competencia genérica sobre cooperativas contenida en el art. 118 EAC, en el PL inciden también otros títulos competenciales como el correspondiente a la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma, establecido en el art. 104 EAC, el relativo a la aprobación de normas de procedimiento administrativo del art. 106, apartados 1.c) y 2.a) EAC, o la competencia ejecutiva en relación con la potestad sancionadora de las infracciones del orden social en el ámbito de sus competencias que recoge el art. 139.1.g) EAC.

V

Observaciones al Proyecto de Ley.

1. Observación general.

Con carácter general cabe manifestar que gran parte del articulado del PL es reproducción total o parcial de la Ley estatal 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (LC), o de otras leyes autonómicas, lo que, si bien en principio no es objetable, constituye una deficiente técnica normativa, ya que dificulta la adaptación del texto normativo a las peculiaridades de la CAC.

Sobre esta cuestión, que constituye una autolimitación inicial para el Legislador canario, nos hemos pronunciado recientemente en nuestro Dictamen 31/2019, de 22 de enero, con cita de los Dictámenes 484/2015 y 183/2017, a los cuales nos remitimos sobre este aspecto concreto.

Además, dicha reproducción trae consigo problemas competenciales, pues el PL incluye en su articulado determinados aspectos materiales sobre los que la CAC carece de toda competencia, como veremos seguidamente.

2. Observaciones a la Exposición de Motivos y al articulado.

- Exposición de Motivos.

En el segundo párrafo se menciona «base de datos de 256 países», cuando, en la actualidad, según la Organización de las Naciones Unidas, sólo existen 194 países soberanos y completamente independientes, lo que dista mucho de la cifra señalada.

Conviene, por tanto, por razones de certeza y seguridad jurídica, revisar los datos incluidos en la Exposición de Motivos.

- Artículo 2. Concepto.

Se hace mención expresa, tras formular el concepto de sociedad cooperativa, a los principios establecidos por la Alianza Cooperativa Internacional, los cuales conforman dicho concepto tal y como se deduce con toda claridad del texto normativo.

La Alianza Cooperativa Internacional es, según su página web, una organización privada cuyos principios no están normativizados ni siquiera en instrumentos de Derecho Internacional, por lo que, para tener aunque sea carácter programático que aproxime al concepto de sociedad cooperativa, el PL debe enumerar y, en su caso, describir tales principios.

- Artículo 5. Página web corporativa.

En el inciso final del apartado 2, antes de la expresión «la modificación y el traslado de la página web» falta la preposición «para».

La redacción del último inciso del primer párrafo del apartado 3 resulta confusa, debiendo aclararse que previamente a la inscripción del acuerdo de modificación, de traslado o de supresión de la página web en el Registro de Sociedades Cooperativas de Canarias, dicho acuerdo debe estar insertado durante un mes en la página web.

También procede que se mejore la redacción del último párrafo del precepto, aclarando si la comunicación a la que se refiere afecta solo al acuerdo de creación (como se indica en su inciso final) o también a los de modificación, traslado o supresión de la página web, como parece deducirse del plural empleado al principio del párrafo (*hagan constar*).

- Artículo 6. Publicaciones en la página web corporativa.

Apartado 1. Debe ser objeto de aclaración, especificando a qué contenidos se refiere.

- Artículo 10. Clases de cooperativas.

En este precepto, a la hora de regular las distintas clases de cooperativas, se establece únicamente que las mismas pueden revestir la forma de primer y segundo grado y, si bien parece deducirse de los arts. 12 y 131 PL que las sociedades cooperativas de segundo grado son aquellas que están formadas por dos o más

sociedades cooperativas, sería conveniente por razones de seguridad jurídica establecer el concepto específico, especialmente, de las sociedades cooperativas de segundo y de las de ulterior grado.

- Artículo 14. Escritura de constitución.

En el apartado 1, letra d), falta la preposición «de» cuando se habla de la certificación del depósito a nombre de la cooperativa.

En el apartado 2, párrafo segundo, habrán de determinarse los criterios que determinen la denegación o admisión de la inscripción por parte del registro cuando haya transcurrido más de un año desde el otorgamiento de la escritura.

- Artículo 15. Contenido de los estatutos sociales.

En el apartado 1, n) se aprecia una deficiente redacción, ya que, por una parte, la composición del órgano de administración ya determina el número de miembros, mientras que, por otra, en relación a la duración del respectivo cargo, estos pueden ser varios, en plural.

En el apartado 2, se debería, por razones de seguridad jurídica, establecer el plazo para inscribir las modificaciones de los estatutos, pues su incumplimiento es una infracción tipificada en el art. 137.2.1.e) PL.

- Artículo 16. Organización y eficacia.

La provincia en Canarias es una mera división de la organización periférica del Estado. El PL no recoge la singularidad insular y archipelágica de la CAC.

- Artículo 18. Normas supletorias.

Aun cuando se trata de una reproducción parcial del art. 112 LC, los preceptos de la legislación básica, concretamente de la LPACAP, son aplicables directamente a todas las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Final Primera de la misma y la STC 55/2018, y no con carácter supletorio. Cuestión diferente es que la CAC mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines del procedimiento, y de manera motivada, pueda incluir trámites adicionales o distintos a los contemplados en la ley básica, o mediante reglamentos establecer especialidades referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar (art. 1.2 LPACAP), todo ello de conformidad con las competencias de la CAC sobre procedimientos administrativos (art. 106 EAC). Por tanto, es incorrecto que se diga

que la legislación básica es aplicable supletoriamente, como parece inferirse de la rúbrica del artículo.

Por otra parte, según el art. 70.1 de la Ley 39/2015, se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. Es el soporte físico o digital que soporta las resoluciones administrativas.

Según su exposición de motivos, por procedimiento administrativo se entiende el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración.

Este precepto se refiere a procedimiento, no a expediente.

- **Artículo 19. Personas que pueden ser socias.**

El apartado 2 ya está contenido en la letra j) del art. 15.1 PL.

- **Artículo 20. Personas socias temporales.**

En el apartado 2, se detecta un error de concordancia de género en los pronombres «aquellos» y «estos», que, como el sujeto es «personas socias», deben estar en femenino: aquellas y estas.

- **Artículo 22. Personas socias colaboradoras.**

En el apartado 2, se debería contener alguna subdivisión para diferenciar los derechos e impedimentos, que se relacionan ambas en letras dificultando su identificación.

En la letra e) de los impedimentos la referencia a consejo rector debe ser al órgano de administración ya que las sociedades cooperativas pueden optar entre ese órgano o una administración única (art. 45 PL).

- **Artículo 23. Admisión de nuevas personas socias.**

El tercer párrafo del apartado 3 excede de la competencia autonómica puesto que es una norma procesal, reservada al Estado, como se dijo, en el art. 149.1.6ª CE, ya que regula el acceso al derecho fundamental de tutela judicial efectiva (art. 24 CE), por lo que es inconstitucional.

- Artículo 24. Derechos de las personas socias.

La letra i) del apartado 2 (cualesquiera otros derechos previstos legal o estatutariamente) es una reiteración del apartado 1, que prevé que las personas socias pueden ejercer todos los derechos reconocidos legal o estatutariamente. Además, esa cláusula residual -que no es en sí mismo un derecho- no se debe incorporar porque ese apartado 2 relaciona el mínimo de derechos, siendo palmario que pueden ejercer otros.

El apartado 3 no tiene números, sino letras, por lo que en el apartado 4, cuando se cita «los números 5, 6 y 7 del apartado 3», debe corregirse por las letras e), f) y g) del apartado 3 anterior. Igualmente, cuando se cita «los números 1, 2 y 3 del apartado 3 de este artículo», debe corregirse por las letras a), b) y c).

- Artículo 26. Baja voluntaria.

En el segundo párrafo del apartado 2, la referencia a preaviso debe ser a permanencia, pues en ese apartado se regula la permanencia, mientras que el incumplimiento del preaviso ya está contemplado en el apartado 1.

- Artículo 28. Principio de tipicidad.

Solo prevé la tipicidad, en los estatutos de la cooperativa, de las infracciones, pero no de las sanciones.

- Artículo 30. Procedimiento sancionador.

Pese a que es una copia literal del art. 18 LC, la letra b) del apartado 1 es deficiente. La seguridad jurídica y el principio de presunción de inocencia exigen que todo el proceso en todo tipo de infracciones sea escrito, tanto la imputación de infracción, las alegaciones del inculpado, como el acuerdo de sanción.

El apartado 2 excede de la competencia autonómica ya que es una norma procesal, reservada al Estado, como se dijo, en el art. 149.1.6ª CE, ya que regula el plazo para ejercer el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), por lo que es inconstitucional.

- Artículo 33. Órganos sociales.

En el apartado 1 se enumeran los órganos sociales necesarios de las sociedades cooperativas, lo que no se lleva a cabo enumerándolos en la forma prescrita en la Directriz vigésimo segunda, apartado 5 del Decreto 15/2016, en la que se dispone que los apartados podrán también dividirse a su vez y que las divisiones irán precedidas de letras minúsculas ordenadas alfabéticamente

- Artículo 37. Convocatoria.

En el apartado 1, a mitad de párrafo, por razones de comprensión, antes de «si este no la convoca», debe ir o un punto «.», o un punto y coma «;». También este precepto regula materia procesal que corresponde en exclusiva al Estado.

Lo mismo sucede en el apartado 2, siendo evidente que esta norma está dirigida a determinar la actuación judicial en un caso concreto y es de naturaleza procesal, materia de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.6ª CE). Por tanto, excede de la competencia autonómica.

- Artículo 38. Constitución y funcionamiento de la asamblea general.

En el párrafo tercero del apartado 1 sobra el adjetivo indefinido «todos».

En el párrafo segundo del apartado 4 se regula deficientemente el régimen de las sesiones. Cada celebración de la asamblea es una sesión, que se puede suspender por distintas causas, si no se han abordado todos los puntos del orden del día, entre ellas por la finalización de la jornada, que puede reanudarse normalmente el siguiente día. En consecuencia, no hay prórrogas, porque no está determinado el tiempo de duración de las sesiones.

- Artículo 41. Adopción de acuerdos.

En el apartado 1, como en el homónimo de la Ley estatal, se hace referencia a los votos válidamente expresados. En ese sentido, no hay norma que exprese qué se entiende por tales.

No lo son aquellos que puedan ser considerados como nulos, esto es, de acuerdo con el art. 96 de la LOREG, los emitidos en papeletas en las que se hubieren modificado, añadido o tachado nombres de candidatos comprendidos en ellas o alterado su orden de colocación o se hubiera introducido cualquier leyenda o expresión, o producido cualquier otra alteración de carácter voluntario o intencionado.

Por otra parte, este apartado establece los supuestos excepcionales en los que se requiere una mayoría de dos tercios, incluyendo el correspondiente listado de supuestos, lo cual supone una subdivisión del apartado uno, al menos en cuanto a su contenido, y están enumerados de forma incorrecta. Por ello, como ya se ha manifestado, convendría, en cumplimiento lo dispuesto en la Directriz vigésimo

segunda, apartado 5 de referido Decreto 15/2016, que los mismos se ordenaran de la forma prescrita por dicha norma.

- Artículo 43. Asamblea general de personas delegadas.

En el apartado 1 se hace referencia a circunstancias y, posteriormente, a causas, en el bien entendido de que son sinónimas dichos términos.

- Artículo 44. Impugnación de acuerdos.

Este precepto, que reproduce el art. 31 LC, si bien varía el orden de sus apartados, es eminentemente procesal, pues regula muchos aspectos (naturaleza de los actos -nulos o anulables-, plazos, legitimidad, efectos de las sentencias, etc.) de la impugnación en sede judicial de los acuerdos societarios, materia reservada al Estado por el art. 149.1, 6ª. Ya se ha razonado que por no ser una materia de competencia autonómica su regulación es inconstitucional, pese a que se limite a reproducir la normativa estatal.

Tal inconstitucionalidad se podría salvar haciendo un reenvío expreso a la normativa estatal de cooperativas que regula la impugnación de los acuerdos societarios.

- Artículo 48. Composición de consejo rector.

El apartado 3 establece que, en cumplimiento de lo establecido en las Leyes de Igualdad y en desarrollo del art. 9.2 de la Constitución, el consejo rector de las cooperativas, como órgano de gobierno y representación, deberá constituirse respetando el equilibrio paritario entre mujeres y hombres, de forma proporcional a la composición de socias y socios de la cooperativa.

Sin embargo, si la constitución del consejo rector se ha de realizar de forma proporcional a la composición de socias y socios de la cooperativa no es posible respetar el equilibrio paritario entre mujeres y hombres. Lo que se ha de respetar es el principio proporcional, no el paritario, que por propia definición es el de composición igualitaria, es decir, mismo número de hombres y mujeres, con independencia de, en este caso, la composición de socias y socios de la cooperativa.

- Artículo 49. Elección.

En el apartado 2 el tiempo verbal debe ir en imperativo: deberán regular.

El apartado 4 es reiterativo del apartado 2 del art. 48.

- Artículo 50. Duración, cese y vacantes.

En el tercer párrafo del apartado 2, al final, debe referirse a «dicha situación» suprimiéndose la palabra «objeto».

- Artículo 53. Impugnación de los acuerdos del consejo rector.

Este precepto es eminentemente procesal, pues regula muchos aspectos (naturaleza de los actos -nulos o anulables-, plazos, legitimidad, procedimiento, etc.) de la impugnación en sede judicial de los acuerdos societarios, materia reservada al Estado por el art. 149.1, 6ª. Ya se ha razonado que por no ser una materia de competencia autonómica su regulación es inconstitucional, pese a que se limite a reproducir la normativa estatal (art. 37 LC).

Tal inconstitucionalidad se podría salvar haciendo un reenvío expreso a la normativa estatal de cooperativas que regula la impugnación de los acuerdos societarios.

- Artículo 54. Naturaleza y nombramiento.

El primer párrafo del apartado 1 adolece de una deficiente redacción que se contradice con el apartado 4 del art. 56, que habrá de ser solventada.

- Artículo 55. Duración, cese y vacantes.

El apartado 4 del art. 54 establece que para ser eficaz, el nombramiento de la intervención exigirá la expresa aceptación y deberá ser inscrito en el Registro de Sociedades Cooperativas de Canarias, mientras que el párrafo segundo del apartado 1 de este precepto dispone que (los interventores o interventoras) continuarán en el ejercicio del cargo hasta el momento en que se produzca la aceptación de los que les sustituyan aunque haya concluido el período para el que fueron elegidos.

Si el nombramiento no es eficaz hasta la inscripción, los anteriores deben continuar, no hasta el momento de la aceptación de los que los sustituyan, sino hasta el momento de la inscripción del nombramiento.

Si la inscripción del nombramiento es meramente declarativa (conforme al art. 16.3 *in fine* PL), se ha de redactar de otra manera el párrafo.

- Artículo 56. Funciones y facultades.

Sería conveniente, por los motivos ya expuestos en relación con los arts. 33.1 y 41.1, que en el listado de funciones y facultades del órgano de intervención, se

empleara a la hora de enumerarlas letras minúsculas ordenadas alfabéticamente, con el signo de cerrar paréntesis.

- Artículo 57. Incompatibilidades, incapacidades y prohibiciones.

En el apartado 4 no se establece qué órgano destituye a quien incurra en causa de incompatibilidad, incapacidad o prohibición.

- Artículo 58. Retribución.

El último inciso está redactado con reiteraciones, siendo suficiente con que el precepto indique que en cualquier caso, serán compensados por los gastos que les origine el desempeño de sus funciones.

- Artículo 63. Capital social.

En el primer párrafo del apartado 1 hay un error de concordancia de género: en vez de «al mismo», debe ser «a la misma».

Igualmente, en el primer párrafo del apartado 2 hay otro error de concordancia, en este caso plural: en vez de «del mismo», debe ser «de los mismos».

En el apartado 3, quinto párrafo, debe citarse genéricamente la legislación aplicable o hacer referencia a la normativa que la sustituye.

En el último inciso del primer párrafo del apartado 4, se debe aclarar que «Transcurrido el citado plazo *sin modificarse los estatutos*, la cooperativa entrará en causa de disolución».

- Artículo 72. Otras financiaciones.

En el apartado 4, consta una referencia normativa específica, al Código de Comercio, que debería sustituirse por una remisión a la legislación mercantil, con el fin de evitar la posible obsolescencia de la norma citada.

- Artículo 76. Imputación de las pérdidas.

En el apartado 2, se lleva a cabo la determinación de las reglas a las que debe sujetarse la regulación estatutaria de la compensación de pérdidas de la sociedad cooperativa, enumerándolas una vez más de modo incorrecto, por lo que le es de aplicación lo manifestado en relación con los arts. 33.1, 41.1 y 56 PL.

- Artículo 81. Documentación social.

En la medida en que el art. 62 PL prevé la existencia de otros órganos, el apartado b) debe hacer referencia a esos otros órganos que se prevean estatualmente.

- Artículo 82. Contabilidad y cuentas anuales.

Este artículo es una reproducción completa del art. 61 LC. Como ya advertimos, entre otros, en nuestros recientes Dictámenes 554/2018, de 12 de diciembre, 385/2018, de 21 de septiembre y 331/2018, de 17 de julio, es una deficiente técnica normativa de reenvío a normativas legales vigentes, pues su eventual derogación pudiera afectar, entre otros, a la seguridad jurídica.

Por ello, en este caso concreto (Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital) lo óptimo sería realizar remisiones genéricas o advertir que esa remisión también se hace a la normativa que pudiera sustituir a la que expresamente se cita.

- Artículo 83. Auditoría de cuentas.

El apartado 3 hace referencia al Registro de Sociedades Cooperativas de Canarias para que nombre un auditor o auditora para que efectúe la revisión de las cuentas anuales de un determinado ejercicio.

El Registro no tiene naturaleza orgánica, sino que está adscrito orgánicamente al Servicio Canario de Empleo (art. 14 PL), que es quien puede tomar esas decisiones. En consecuencia, la norma debe hacer referencia al órgano del que depende el Registro, que será quien, en su caso, realice el nombramiento.

- Artículo 88. Acuerdo de fusión.

En el apartado 2 se debe establecer, por razones de seguridad jurídica, el plazo para que los órganos de administración de las sociedades cooperativas que se fusionen informen a la asamblea general de su sociedad sobre cualquier modificación importante que se haya producido en la estructura patrimonial de las sociedades participantes acaecida entre la fecha de suscripción del proyecto de fusión y la de celebración de la asamblea en que se vaya a decidir sobre el mismo, pues su incumplimiento es una infracción tipificada en el art. 137.2.1, e) PL.

- Artículo 90. Derecho de oposición de las personas acreedoras.

En el primer inciso del apartado 1 hay un error de preposición, que es determinante para su adecuada comprensión:

«1. La fusión no podrá realizarse antes de que transcurran dos meses desde la publicación del anuncio del acuerdo de fusión, o en el caso de comunicación por

escrito a todas las personas socias y personas acreedoras, **desde** la notificación a la última persona socia o a la última persona acreedora».

- Artículo 91. Fusión de sociedades cooperativas con otras sociedades.

En el apartado 2 se aprecia la existencia de un error de concordancia:

“Si la entidad resultante de la fusión no fuera una sociedad cooperativa, la liquidación de sus aportaciones a las personas socias, que ejerciten el derecho de separación, deberá tener lugar dentro del mes siguiente a la fecha en que haga uso del mismo” .

- Artículo 94. Eficacia de las causas de disolución.

El apartado 2 de este artículo regula dos materias que, si bien están relacionadas con la disolución de las sociedades cooperativas, convocatoria de la asamblea general para adoptar el acuerdo correspondiente y los casos en los que se ha de solicitar la disolución judicial de las mismas, son claramente distintas por lo que sería adecuado regularlas en apartados distintos dentro del mismo precepto.

Además, la enumeración de los referidos casos adolece del defecto señalado en los arts. 33.1, 41.1, 56 y 76.2, por lo que procede remitirse a lo ya señalado al respecto.

- Artículo 96. Liquidación, nombramiento y atribuciones de liquidadores.

El apartado 2 dispone que el nombramiento de las personas liquidadoras no surtirá efecto hasta el momento de su aceptación y deberá inscribirse en el Registro de Sociedades Cooperativas de Canarias, que si ninguna de estas quisiera aceptar el cargo, se podrá nombrar entre personas que no sean socias, que en el caso de que la asamblea general no las nombra, los miembros del órgano de administración adquieren automáticamente dicha condición, sin que sea preciso en dicho caso su formalización en *escritura pública*. Sin embargo, se debe especificar si es necesaria o no su inscripción en el Registro.

En el apartado 3 se establece que el órgano de administración cesará en sus funciones desde el nombramiento de personas liquidadoras, pero el anterior apartado disponía que el nombramiento de estas no surtirá efecto hasta el momento de su aceptación y deberá inscribirse en el Registro. En consecuencia, el órgano de administración no puede cesar por lo menos hasta la aceptación del nombramiento de las personas liquidadoras.

Por su parte, el último inciso de este apartado 3 «suscribirá con estas el inventario y balance de la cooperativa, referidos al día en que se inicie la liquidación y antes de que las personas liquidadoras comiencen sus operaciones», es reiterado por la letra a) del apartado 1 del art. 97 PL.

- Artículo 98. Intervención de la liquidación.

Esta es una norma procesal, sobre la que la CA no ostenta competencia, pues establece la legitimación para acceder a la justicia.

Sin embargo, nada obsta que esa decisión (nombrar interventores) pueda ser tomada por la administración autonómica, pues entra dentro de la competencia de cooperativas.

- Artículo 99. Balance final.

En el apartado 3 se prevé que el balance y el proyecto podrán ser impugnados en el plazo de cuarenta días a contar desde su publicación o de la notificación a la última persona socia o persona acreedora, conforme al procedimiento establecido para la impugnación de acuerdos sociales de la asamblea general, por cualquier socio que se sienta agraviado y por los acreedores cuyos créditos no hubieran sido satisfechos o garantizados.

Se entiende que esa impugnación es jurisdiccional, pues prevé procedimiento, legitimación y plazos para ello, materias sobre las que la CA carece, como se ha ido razonando, de competencias para regularla.

- Artículo 100. Adjudicación del haber social.

En el apartado 2, a), hay reiteración en el uso del verbo destinar.

En el apartado 4, por una parte, se detecta la falta del artículo determinante femenino singular «la» antes de «parte proporcional», mientras que por otra, podrá exigir que esa parte proporcional del haber líquido sobrante de la liquidación debe ser que así se hubiera solicitado con anterioridad a la fecha de la celebración de la asamblea general, no a la fecha de convocatoria, pues antes de esta última fecha no se conoce el balance final ni, por ende, si existe activo sobrante.

- Artículo 101. Extinción.

A partir de la celebración de la asamblea prevista en el art. 99, en la que se aprueba el proyecto de distribución del activo sobrante, este deja de ser proyecto

para convertirse en acuerdo de distribución, por lo que así debe referirse en los apartados 1, a) y 1, c), segundo párrafo.

- Artículo 103. Objeto y normas generales.

En la letra g) del apartado 3 se debe añadir «personas» antes de trabajadoras.

- Artículo 109. Régimen disciplinario.

En el apartado 2 se debe especificar la necesidad de establecer al menos un trámite de audiencia.

- Artículo 111. Condición y operatividad.

En el apartado 2 se aprecia un error de concordancia de género: debe ser las mismas personas socias.

- Artículo 115. Transmisión de derechos.

Por necesidad de acomodar el texto estatal a las exigencias del lenguaje de género, se aprecia alguna deficiencia gramatical en el final del apartado 1, a partir de la última coma.

- Artículo 119. Cesión del uso y aprovechamiento de bienes.

El penúltimo párrafo del apartado 1 dispone, en la cesión de bienes a la cooperativa, que el arrendatario y el resto de titulares de un derecho de disfrute pueden ceder el uso y el aprovechamiento de los bienes por el plazo máximo de duración de su contrato o título jurídico sin que ello sea causa de desahucio o de resolución de este.

En la medida en que se está afectando a la relación de un socio con un tercero en sus relaciones privadas, el legislador se está excediendo del título competencial de cooperativas e invadiendo la competencia estatal en legislación civil (art. 149.1, 8ª CE), por lo que este inciso es inconstitucional.

Se podría salvar remitiéndose a la normativa estatal de cooperativas que regula las relaciones de las personas arrendatarias socias cooperativas y demás titulares de un derecho de disfrute con las personas arrendadoras o titulares de dichos bienes.

- Artículo 120. Régimen económico.

En el apartado 3, b), 1) se aprecia un error gramatical: en vez de «zonas» debe figurar «la zona», tal como aparece en el art. 120.2, segundo párrafo.

- Artículo 128. Objeto y normas aplicables.

En los apartados 1 y 2 debe sustituirse la expresión «tutores» por «quienes posean la representación legal», al igual que se hace al final del segundo apartado.

- Artículo 130. Objeto y normas aplicables.

En el apartado segundo, último párrafo, en su último inciso debe sustituirse «los» por «las».

- Artículo 132. Grupo cooperativo.

El segundo párrafo del apartado 1 está deficientemente redactado.

Una redacción comprensible sería la siguiente:

«Los estatutos del grupo cooperativo determinarán las facultades de administración y gestión que deberá tener su entidad cabeza de grupo, **pudiendo dictar instrucciones** que serán de cumplimiento obligado para las cooperativas agrupadas, **con la finalidad de que produzca una unidad de decisión** en el ámbito de las facultades mencionadas».

- Artículo 137. Infracciones.

Este precepto solo alude en su apartado 1 a que las sociedades cooperativas son sujetos responsables de las acciones y omisiones contrarias a esta Ley, omitiendo a las asociaciones, federaciones y confederaciones.

En el apartado 2.1, d), se debe salvar el supuesto previsto en la letra a) del apartado 2.2.

En la letra e) del apartado 2.1 se debe especificar, en aras de la seguridad jurídica, que debe presidir el régimen sancionador, que son cualesquiera otros incumplimientos que afecten a obligaciones de carácter formal o documental.

En las letra e) y g) del apartado 2.2 se debe especificar, en aras de la seguridad jurídica, un plazo para entenderse incumplidas esas obligaciones.

En la letra f) del apartado 2.2 se utiliza un concepto jurídico indeterminado, transgresión generalizada, que pudiera incumplir el principio de tipicidad del art. 25 CE.

En el apartado 3 se produce una reiteración entre el primer párrafo y el segundo.

En el mismo apartado 3, en la letra b) de los criterios que se deben observar, se debe concretar que, cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente

la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida en su grado máximo.

Además, la graduación de las sanciones no debería estar en este precepto dedicado a las infracciones.

- Artículo 138. Sanciones.

En el apartado 1, c), se reitera de forma incorrecta parte del art. 139, por lo que debería suprimirse el inciso final, a partir de «cuando».

En el apartado 2, que es una norma de procedimiento -y por tanto no debería estar en el precepto de sanciones-, se aprecia una deficiente redacción.

En el apartado 4, debe hacerse referencia a procedimiento, no a expediente.

- Artículo 139. Descalificación.

En el apartado 3, letra a), debe hacerse referencia al procedimiento, no al expediente.

En esa misma letra, el plazo de un mes en el que se debe emitir el informe debe empezar, no cuando se inicie el procedimiento, sino cuando se le solicite, pues el órgano del que depende el Registro no es el instructor y no puede saber cuándo se inició si no se le comunica.

La letra b) de este apartado es un auténtico despropósito, además de que la CAC no es competente para regular qué actos son recurribles en vía judicial.

En el apartado 4, se establece que la descalificación, una vez firme, implicará la disolución forzosa de la sociedad cooperativa y el inicio del procedimiento de liquidación y que desde ese momento los miembros del órgano de administración y, en su caso, los liquidadores o liquidadoras responderán personal y solidariamente entre sí con las deudas sociales que se hubieran generado, pero el *dies a quo* de inicio de esa responsabilidad no puede ser tras la incoación del procedimiento de descalificación, sino tras la incoación del procedimiento de liquidación, o desde la firmeza de la descalificación, que son momentos distintos, pues desde el inicio del procedimiento de descalificación hasta su firmeza puede pasar mucho tiempo.

- Disposición adicional tercera.

Que reproduce por completo la disposición adicional tercera de la LC, estableciendo ambas que «Los acreedores personales de las personas socias no tendrán derecho alguno sobre los bienes de las cooperativas ni sobre las aportaciones

de estas personas al capital social, que son inembargables. Todo ello, sin menoscabo de los derechos que pueda ejercer el acreedor sobre los reembolsos, intereses y retornos que correspondan a la persona socia». La regulación de los derechos económicos de los acreedores de los socios, ajenos a la cooperativa, e incluso de la propia sociedad, es también materia propia de la legislación civil y mercantil por lo que también en este caso se invade la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.6ª y 8ª CE).

- Disposición adicional cuarta. Beneficios fiscales y arancelarios.

La CA carece de competencia para establecer que depende esta Ley que las entidades reguladas por ella tengan los beneficios fiscales, arancelarios y de cualquier otra índole establecidos en la legislación estatal, que corresponde al Estado, de acuerdo con los arts. 149.1. 14ª y 133 CE.

- Disposición adicional quinta.

En ella se incluye un reenvío normativo específico, que, por las razones ya expuestas con anterioridad, convendría sustituir por un reenvío genérico.

- Disposición adicional octava. Sobre la violencia de género.

Es una obviedad, que se debería suprimir por superflua, establecer que las cooperativas en su relación con las personas socias y trabajadores se sujetarán a la normativa sobre violencia de género.

- Disposición transitoria primera. Expedientes en tramitación y aplicación temporal de la Ley.

Debe referirse a procedimiento, no expedientes.

El párrafo segundo es asistemático.

Además, la consecuencia jurídica de que el contenido de las escrituras y de los estatutos de las sociedades cooperativas calificados o inscritos al amparo de la normativa anterior sean contrarias a la presente Ley es su derogación, no pudiéndose entender modificado o completado por cuantas normas prohibitivas o imperativas se contienen en la misma, sino que se ha de entender que las normas prohibitivas o imperativas de la ley obligan a las cooperativas y sus socios con independencia de lo contenido en los estatutos, que se considerarán como inexistentes.

- Disposición transitoria segunda. Adaptación de los estatutos de las sociedades cooperativas a las previsiones de esta Ley.

El último inciso del primer párrafo del apartado 2 adolece de alguna incorrección gramatical.

En cualquier caso, es una norma procesal que excede de la competencia autonómica.

Tal exceso competencial se puede subsanar si se atribuye tal competencia a una autoridad administrativa de la Comunidad Autónoma.

- Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Es superfluo, por innecesario, el inciso final de la disposición «dentro de su ámbito de aplicación».

CONCLUSIÓN

Se reparan los arts. 23.3, tercer párrafo; 30.2; 37.1 y 2; 44; 53; 98; 99.3; 119.1, penúltimo párrafo; 139.3, b); Disposición Adicional Tercera; Disposición Adicional Cuarta; y Disposición Transitoria Segunda, apartado 2, primer párrafo; porque la Comunidad Autónoma carece de competencia para regular su contenido.

De resto, el Proyecto de Ley se adecua a los parámetros constitucionales y estatutarios de aplicación, sin perjuicio de las observaciones de distinta índole que se realizan a determinados preceptos.