



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 5 8 / 2 0 2 1

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de septiembre de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Sociedades Cooperativas de Canarias (EXP. 426/2021 PL)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. Mediante escrito de 30 de julio de 2021, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día, 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.

2. A la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo, adoptado el día 29 de julio de 2021, 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).

3. 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).

4. La solicitud del dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

---

\* Ponente: Sr. Suay Rincón.

## II

### Tramitación del Proyecto de Ley.

1. La elaboración del Proyecto de Ley (PL) se ha ajustado con carácter general 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).

2. 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), elaborada por la Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo, 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 en los ingresos y gastos de la Administración, Organismos Autónomos y demás entes públicos pertenecientes a la misma o a otras Administraciones, sobre recursos humanos, planes y programas generales sectoriales y sus medidas carecen de incidencia fiscal o presupuestaria. 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 17 de septiembre de 2020, 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).

- Informe de 5 de octubre de 2020 de la Secretaría General Técnica de Economía, Conocimiento y Empleo, a falta de Unidad de Igualdad, sobre impacto por razón de

género (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) e informe complementario de 30 de junio de 2021.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo 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 16 de octubre de 2020. 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 5 de noviembre de 2020, 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].

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de 15 de febrero de 2021 [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], que señala que no procede emitir informe por no regular el anteproyecto de Ley ningún procedimiento administrativo con directa repercusión en la ciudadanía.

- Además del cumplimiento del trámite de consulta a los distintos Departamentos de la Administración autonómica, en que manifestaron su parecer la Secretaría General de Presidencia del Gobierno, así como la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos y la Consejería de Turismo, Industria y Comercio, 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. La norma proyectada estuvo publicada desde el 13 de octubre de 2020 al 9 de noviembre de 2020. Las alegaciones formuladas con ocasión del citado trámite de audiencia fueron analizadas en informe del Servicio de Promoción de la Economía Social del Servicio Canario de Empleo de fecha 26 de enero de 2021.

- También se ha emitido el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno, de 26 de marzo de 2021 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero]. Constan también las observaciones efectuadas con fecha 10 de mayo de 2021 a dicho informe por el Servicio Canario de Empleo; así como informe complementario de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 5 de julio de 2021.

- Informe de legalidad de 21 de julio de 2021 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda [arts. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991].

- Informe por razón de Cambio Climático de 26 de julio de 2021 (Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo), en el que se concluye que el PL no tiene impacto negativo sobre el cambio climático y el medio ambiente.

- Certificación de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 28 de julio de 2021 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

- Certificación del Acuerdo de Gobierno de 29 de julio de 2021 por el que se toma en consideración el PL y se solicita dictamen del Consejo Consultivo de Canarias sobre el Proyecto de Ley de Cooperativas.

3. No consta el preceptivo Dictamen del Consejo Económico y Social [art. 4.2.a) de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social de Canarias], aunque se hace referencia a que este Organismo fue requerido al efecto y manifestó su parecer, si bien fuera de plazo, en fecha 25 de marzo de 2021 (Dictamen 3/2021).

Por otra parte, consta Informe del Servicio Canario de Empleo sobre el referido Dictamen del Consejo Económico y Social de 2 de junio de 2021, con incorporación de sus observaciones; y también figura en el expediente un nuevo texto de la iniciativa legislativa proyectada adaptado a tales observaciones.

4. En fin, no consta en el expediente referencia alguna al aspecto relativo a la evaluación del impacto normativo sobre identidad y expresión de género y de diversidad sexual para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación por razón de identidad y expresión de género o de características sexuales, tal como establece el art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, norma de reciente vigencia, en relación con el art. 6.2 de la Ley 1/2020, de 26 de febrero, Canaria de igualdad entre mujeres y hombres, por lo que debería incorporarse al informe existente en el expediente tal evaluación.

### III

#### Estructura y justificación del PL.

1. En cuanto a la estructura del Proyecto de Ley, el PL consta de:

- Una Exposición de Motivos, que establece la justificación de la norma proyectada, señalando su marco competencial y normativo, y las principales novedades que introduce.

- La parte dispositiva consta de ciento cuarenta y cuatro 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 134), 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. 11 a 15) *«De la Constitución»*; Capítulo III (arts. 16 a 18) *«Del Registro de Sociedades Cooperativas de Canarias»*; 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. 33 a 62), rubricado como *«De los Órganos de la Sociedad Cooperativa»*, subdividido en cinco secciones, que regulan la asamblea general, el órgano de administración y la intervención; disposiciones comunes al órgano de administración y la intervención y otros órganos; Capítulo VI (arts. 63 a 80) *«Del Régimen Económico»*, que se subdivide en cuatro Secciones que regulan las aportaciones sociales, el ejercicio económico y la determinación de resultados, los fondos sociales obligatorios y los voluntarios; 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 127), intitulado *«De las Clases de Cooperativas»*, el cual se subdivide en doce Secciones, que regulan las distintas clases de cooperativas: cooperativas de trabajo asociado, de consumidores y usuarios, de viviendas, agroalimentarias, de explotación comunitaria de la tierra; cooperativas de servicios, cooperativas de mar, de transportistas, de seguros, sanitarias, de enseñanza y de crédito; finalmente, el Capítulo X (arts. 128 a 131), que lleva por rúbrica *«De las Cooperativas de Integración Social, Iniciativa Social, Integrales y Mixtas»*; Capítulo XI *«De las Cooperativas de Segundo y ulterior grado y de otras formas de colaboración económica»* (arts. 132-134).

- Título II (arts. 135 a 139) «*De la Administración Pública y de las Sociedades Cooperativas*», dividido en dos capítulos; Capítulo I (arts. 135 y 136) «*Del Fomento del Cooperativismo*» y Capítulo II (arts. 137 a 140) intitulado «*De la Inspección, las infracciones, las sanciones y la descalificación*».

- Título III (arts. 141 a 144), rubricado «*Del Asociacionismo Cooperativo*».

- Y una parte final, que contiene:

Seis disposiciones adicionales, referidas al cómputo de plazos, a la calificación de entidades sin ánimo de lucro, a los derechos de los acreedores personales de las personas socias, arbitraje, a la creación de un órgano asesor y consultivo, y al impulso de las nuevas tecnologías al Registro de Cooperativas

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 mediante el ejercicio de esta iniciativa se expresa la apuesta por la economía social una de cuyas fórmulas societarias más representativas es la sociedad cooperativa.

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 también en el mantenimiento de los modos de vida y cultura locales, fomentando un tipo de sociedad caracterizada por la

solidaridad y crecimiento sostenible, y la participación de los socios en la toma de decisiones.

Se mantienen los principios cooperativos, pero se procura mejorar la eficacia en la gestión, recoger las peculiaridades del cooperativismo propio de la CAC; simplificar los procesos de constitución y extinción de las sociedades cooperativas; posibilitar la sustitución del Consejo Rector por un órgano unipersonal cuando el número de socios sea inferior a diez; 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 dentro de su territorio, 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. Es preciso reiterar en este punto las consideraciones efectuadas por este Consejo Consultivo en nuestro anterior Dictamen 40/2019, de 4 de febrero, en relación con el anterior Proyecto de Ley de Sociedades Cooperativas de Canarias (Exp. 23/2019), que finalmente no prosperó al decaer el trámite parlamentario como consecuencia de la finalización de la pasada legislatura.

2. En concreto, sobre la competencia y el marco normativo, que coincide con el que ahora hemos de adoptar igualmente como referencia, tuvimos a la sazón ocasión de manifestar:

*“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. 149.1.6ª, 7ª y 8ª 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 STC 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, entendiéndose 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 STS 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, 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 (CAC), 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 CAC 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 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 privados) 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 ello 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 o no 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.

Como ya ha sido indicado, este Consejo Consultivo tuvo ocasión de emitir su preceptivo pronunciamiento (Dictamen 40/2019, de 4 de febrero), en relación con el anterior Proyecto de Ley de Sociedades Cooperativas de Canarias (Exp. 23/2019), iniciativa legislativa que sin embargo no llegó a culminar a resultas de la finalización de la pasada legislatura.

Importa ahora recordar ante todo lo que con carácter general ya hubo ocasión de observar con ocasión del citado Dictamen. Y es que, como manifestamos entonces, gran parte del articulado del PL era reproducción total o parcial de la Ley estatal 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (LC), lo que constituye una deficiente técnica normativa, ya que dificulta la adaptación del texto normativo a las peculiaridades de la CAC o propicia la extralimitación competencial, porque el Estado y las Comunidades Autónomas no tienen los mismos títulos competenciales, sin que la Comunidad Autónoma pueda por la vía de reproducir preceptos estatales regular materias que no son de su competencia.

Sobre esta cuestión, que constituye una autolimitación inicial para el legislador canario, nos hemos pronunciado en nuestro Dictamen 31/2019, de 22 de enero, con cita de los Dictámenes 484/2015, de 28 de diciembre y 183/2017, de 2 de junio, a los cuales nos remitimos sobre este aspecto concreto.

Así lo vinimos a poner de manifiesto en nuestro antedicho Dictamen 40/2019 y, más recientemente, lo hemos venido a reiterar igualmente (entre otras ocasiones, Dictamen 410/2021, de 3 de septiembre).

Y en la medida en que el PL sometido ahora a nuestra consideración no es sino el mismo sobre el que recayó nuestro anterior pronunciamiento, en los términos que en seguida se precisarán, cumple comenzar recordando ante todo esta misma observación de carácter general.

## 2. Observaciones al articulado.

Ya en relación con las observaciones al articulado, el PL reitera prácticamente el mismo contenido que el del anterior Proyecto de Ley de Sociedades Cooperativas de Canarias, como acaba de indicarse.

Y resulta, además, que justamente la mayor parte de las modificaciones introducidas respecto de aquél traen su causa de las observaciones efectuadas por este Organismo, que han sido acogidas en su práctica totalidad; singularmente, han sido removidos además los reparos formulados a los distintos preceptos que se indicaban en conclusiones.

Las expresadas circunstancias no podían dejar de afectar al sentido y orientación de estas consideraciones.

En efecto, en relación con las modificaciones introducidas, y aparte de las que son producto de nuestras propias observaciones y que representan la inmensa mayoría, como acaba de resaltarse, resulta que entre las restantes no pocas de ellas están relacionadas con el empleo del lenguaje inclusivo y están encaminadas a extender el uso -por otro lado ya muy extendido a lo largo del PL- de algunas expresiones concretas, cabalmente, acudiendo en tales ocasiones a la expresión «*personas socias*» en sustitución del empleo de otras anteriores como «*socios*» o también, en algún caso aislado, «*socios y socias*» (arts. 20.2, 23.2 -antes 23.3-, 36.1, 39.3, 64.2, 65.2, 100.4, 104, 119.2 y 132.2). Asimismo, se han reemplazado otras expresiones, ocupando su lugar «*terceras personas*» (art. 60.3), o «*personas afectadas*» (art. 27.1).

Fuera de tales modificaciones, las demás no resultan más que de muy limitado y puntual alcance, sea para corregir algún vocablo, introducir alguna salvedad o matización o efectuar algún reenvío a otros preceptos [arts. 35.2, 36.2 último párrafo, 38.2 tercer párrafo, 42.1, 50.3 segundo párrafo, 51.1 último inciso, 54.2 segundo párrafo, 54.4, 57.1 c), 57.2, 98.1 segundo párrafo, 103.1 segundo párrafo, 138.2.3 d) y disposición transitoria segunda.3 último inciso]; sin que sean susceptibles estos ajustes de merecer observaciones adicionales, incluido el caso del art. 129, que es el único precepto nuevo que se incorpora al PL para dar cabida en el mismo a una nueva modalidad de sociedades cooperativas (cooperativas de iniciativa social), como consecuencia de la práctica del trámite de audiencia (y al que se debe también la incorporación de otra serie de modificaciones igualmente de carácter muy puntual y con vistas a mejorar únicamente la redacción de los preceptos concernidos:

en este caso, se trataría de los arts. 10.2, 38.3 segundo párrafo, 41.1 segundo párrafo, 48.1 tercer párrafo, 50.4, 76.1, 103.3, 113.1 y 136.3 -anterior art. 135.3, numeración que es objeto de un ajuste mínimo precisamente a causa de la introducción del nuevo art. 129 al que antes se hizo mención-).

En estas condiciones, y, en relación con las observaciones ya efectuadas con ocasión de nuestro anterior Dictamen 40/2019, ha de indicarse:

1) La observación referida al art. 44 ha sido sólo parcialmente atendida, y por eso debe ser objeto de una nueva revisión, porque aún se mantiene un mandato al órgano judicial en su **apartado segundo**, y en su **apartado cuarto, párrafo segundo**, se regulan los efectos de las sentencias, como en el anterior PL, lo que resulta improcedente por invadir el ámbito de las competencias estatales (art. 149.1.6.º CE).

2) Procede igualmente acoger la observación formulada a la sazón al art. 28 (como en el caso anterior se trata de un precepto que mantiene el mismo número que en el anterior PL), para que la tipificación se extienda a las sanciones en los estatutos sociales. Se trata de la única observación que quedó sin resultar acogida.

3) Finalmente, la efectuada al art. 109.2 sí fue atendida, aunque resultaría más claro si el precepto con vistas a acoger nuestra observación quedara redactado en los siguientes términos (o similares): *«Los estatutos regularán los procedimientos sancionadores con expresión de los trámites, al menos, el de audiencia a las personas interesadas, así como los recursos y los plazos de impugnación de los acuerdos sociales»*.

A estas observaciones cabría agregar otras dos adicionales.

1) En relación con el art. 84.3, este precepto establece un mandato al registrador mercantil, siendo de la competencia del Estado la ordenación de tales registros (art. 149.1.6.º y 8.º CE), por lo que cumple remitirse a los términos dispuestos por la legislación estatal.

2) Tampoco cabe disponer la suspensión del cómputo de plazos para el ejercicio de acciones ante la jurisdicción social, tal y como establece el art. 109.4, por lo que, del mismo modo que en el supuesto anterior, ha de estarse a lo dispuesto por la legislación estatal, para no incurrir en vulneración del art. 149.1.6.º CE.

Acaso pudiera apuntarse alguna anotación adicional, con vistas a: 1) destacar la improcedencia de incurrir en reiteraciones (arts. 95.5 y 96.1, segundo párrafo); 2) enlazar correctamente las oraciones (art. 106.4: *« (...) estatutos sociales, que*



*también tienen que determinar (...) »); o 3) evitar incorrecciones gramaticales (art. 101: «aprobados»).*

Y, asimismo, y ya por último, procedería completar las remisiones a otros textos legales en el mismo sentido que las observaciones cursadas a los art. 63.3 quinto párrafo y 82.1, que ya han sido acogidas, mediante la apelación a la correspondiente normativa que pueda sustituir a la que es objeto de mención expresa en lo que hace a los arts. 18 y 140.3 (tal y como correctamente se hacía ya en el art. 44.4 y la disposición adicional segunda del anterior PL); aunque en estos casos, en la medida en que en ambos se invoca la Ley 39/2015, resultaría también viable la apelación genérica a la regulación concernida (en el caso indicado, normativa estatal sobre procedimiento administrativo común), de igual modo al que por lo demás el propio PL recurre en otros preceptos en relación con distintas materias (al remitir a la normativa sobre arbitraje; en particular, a la legislación estatal sobre cooperativas; y también la legislación estatal a secas, en materia jurisdiccional).

## C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley se adecua a los parámetros normativos que resultan de aplicación, sin perjuicio de las observaciones de distinta índole -singularmente, las relativas a los arts. 44, apartados segundo y cuarto, párrafo segundo y 109.4 PL, porque la Comunidad de Autónoma carece de competencia para regular su contenido- efectuadas en el presente Dictamen.