

En Logroño, a 25 de febrero de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

13/03

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Economía en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Hacienda y Economía, por medio de la Dirección General de Empleo y Relaciones Laborales, ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de La Rioja. No consta en el expediente el acuerdo ni la fecha de iniciación del procedimiento de elaboración del citado reglamento, ni del primer borrador del Proyecto, aunque sí la Memoria justificativa inicial y un Informe Anexo de 13 de mayo de 2002 .

Segundo

Un borrador de Proyecto de Decreto fue remitido para su informe preceptivo al Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE), de la Secretaría General Técnica de la

Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, que el 27 de noviembre de 2002 remitió un breve escrito de observaciones.

Tercero

Ese mismo borrador fue remitido, con fecha de 1 de octubre de 2002, para informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos que lo emite el 20 de noviembre de 2002. Tras unas consideraciones sobre el título competencial desarrollado y diversos aspectos procedimentales de la tramitación se formulan cuatro observaciones al texto del proyecto.

Cuarto

Con fecha 9 de diciembre de 2002, un borrador del Proyecto de Decreto se remite al Consejo Económico y Social que emite su dictamen el 30 de enero de 2003.

Quinto

La Secretaría General Técnica, el 6 de febrero de 2003, elabora informe relativo al Proyecto de Decreto en el que contiene un detallada valoración de las observaciones hechas por el Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE), la Dirección General de los Servicios Jurídicos y el Consejo Económico y Social, así como se reitera el objeto y contenido del mismo y unas escuetas referencias a la Tabla de vigencias y al “estado económico de la norma”.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 10 de febrero de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 11 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Economía del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente, y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 12 de febrero de 2003, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo al ser el Proyecto de Reglamento que pretende aprobarse una norma que se dicta en aplicación y desarrollo de la Ley 4/2001, de 2 de julio, de Cooperativas de La Rioja. Igual carácter preceptivo establece el art. 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un ***juicio de estatutoriedad***, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél se inserta, así como un ***juicio de legalidad***, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del ***principio de jerarquía normativa***.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, la reglamentaria.

Hemos de examinar, en primer lugar, si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como aquellos que resultan de otros preceptos legales o reglamentarios.

A) Iniciación.

No consta en el expediente remitido por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Economía el acuerdo y la fecha de iniciación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada por el órgano directivo elaborador de la misma, como exige el art. 67.1 de la Ley 3/1995, por más que en la Memoria justificativa se indique que, en el mes de enero de 2002, la Dirección General de Empleo y Relaciones Laborales inició los trabajos preparatorios correspondientes.

Tampoco se ha incorporado al expediente el primer borrador de Decreto enviado para informe a los organismos que han participado en los trámites de consulta. Su ausencia dificulta el conocimiento de la medida en que se han tenido en cuenta las observaciones formuladas, que solo de manera indirecta, por el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería, es posible deducir. Si en anteriores dictámenes este Consejo Consultivo ha advertido que la incorporación de sucesivos proyectos al expediente no necesariamente incrementa y mejora el conocimiento del proceso de formación de la norma proyectada (antes al contrario, puede ser un indicio la inmadurez de los borradores iniciales), sí que hemos exigido que, al menos, se nos aporte el borrador inicial sometido a consultas y el final en que se hayan recogido las observaciones formuladas. En el presente expediente no consta el acuerdo de iniciación ni del primer borrador, aunque sí la Memoria justificativa inicial y un informe anexo que presumiblemente fueron redactados para el mismo.

B) Memoria justificativa

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que «**tales propuestas**—de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general— **irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma**».

El expediente remitido contiene una «Memoria justificativa» del proyecto de Decreto, acompañada de un informe anexo de la Jefa del Servicio de Relaciones Laborales y Empleo que, tanto en la forma como en el fondo, se ajustan a las exigencias establecidas en el referido precepto legal. Ya hemos advertido en anteriores dictámenes que esta Memoria debe acompañar al borrador inicial y sirve para explicar su fundamento normativo y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos, pero debe completarse con una Memoria o informe final en la que se de cuenta del *iter* procedimental y seguido de las consultas realizadas y en la que se valoren debidamente las observaciones presentadas y la medida en que han sido tomadas en consideración.

En el presente expediente consta ese informe valorativo final -el informe de la Secretaría General Técnica, de 6 de febrero de 2003- en el que, tras las consideraciones oportunas sobre el objeto y contenido de la norma proyectada, se deja constancia detallada y suficiente de las valoraciones que han merecido las observaciones formuladas y aquellas que se han incorporado al proyecto de Decreto.

Finalmente, debemos insistir, una vez más, en el carácter último que tiene el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. El suyo debe ser el último de los informes solicitados por el centro elaborador de la norma y previo a la remisión al Consejo Económico y Social -cuando proceda- o a este Consejo Consultivo. En el presente procedimiento, su informe se ha solicitado, parece, junto con el del SICE y se ha remitido con anterioridad al de éste último. La Dirección General de los Servicios Jurídicos ha de informar al final del mismo, de modo que pueda disponer de la información más completa sobre el procedimiento tramitado y las alegaciones y observaciones presentadas.

C) Estudio económico.

En la Memoria justificativa inicial redactada por la Dirección General de Empleo y Relaciones Laborales de 13 de mayo de 2003, se indica que **«no incluye el estudio económico... por cuanto el Reglamento no comporta la realización de ninguna inversión o gasto corriente no previsto en el presupuesto del actual ejercicio»**. El informe final de la Secretaría General Técnica señala sobre este particular que **«la medida normativa propuesta no implica coste económico alguno»**. Al margen de la contradicción en la que incurren las sintéticas referencias de estos órganos directivos (previsión presupuestaria del gasto *versus* inexistencia de coste económico), este Consejo Consultivo ha de reiterar que su previsión presupuestaria en el ejercicio actual no exonera a la Administración, en el procedimiento de elaboración de la norma, de cuantificar cuáles sean los costes previsibles que su implementación va a suponer en el aspecto organizativo. Su previsión presupuestaria debiera facilitar esa tarea y, en todo caso, constituye el más claro reconocimiento de que la implementación de la norma genera gastos. Es obvio que la puesta en funcionamiento de un nuevo servicio administrativo (el Registro de Cooperativas) ha de generar algunos gastos. En consecuencia, no pueden obviarse éstos por su previsión presupuestaria para el ejercicio presente y menos indicar que la medida normativa no implica

coste económico alguno. El fundamento de esta exigencia legal es un principio de racionalidad y orden económico: obliga a la Administración a prever y cuantificar los costes derivados de las medidas normativas que adopte para garantizar su viabilidad y cumplimiento. En consecuencia, deben valorarse adecuadamente los posibles gastos de la puesta en funcionamiento del Registro de Cooperativas, señalando si será necesario reforzar los servicios actualmente existentes con nuevas dotaciones de personal o si bastará los actuales medios. Si este fuera el caso, así se dirá, circunstancia que eximirá de aportar estudio económico.

D) Tabla de derogaciones y vigencias.

En la Memoria justificativa se razona suficientemente la innecesariedad de la misma al no existir normativa regional previa en la materia.

E) Audiencia corporativa.

El proyecto de Decreto no ha sido sometido al trámite de audiencia corporativa “***al ser el objeto del Reglamento el establecimiento de las bases de la organización interna del Registro de Cooperativas y de los procedimientos registrales***”, como se señala en el párrafo final del apartado III) de la Memoria Justificativa inicial elaborada por la Dirección General de Empleo y Relaciones Laborales. Esto es, la naturaleza organizativa y doméstica de la disposición proyectada haría innecesaria el referido trámite de audiencia corporativa.

La adecuación de esta interpretación a la legalidad no puede ser resuelta acudiendo a la insuficiente y equívoca regulación, sobre este particular, del art. 68 de la Ley 3/1995, de 8 de mayo, pues este precepto sólo se refiere al trámite de información pública.

Con independencia de la abundante jurisprudencia que existe sobre la diferenciación de los trámites de audiencia corporativa e información pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, la laguna existente en la normativa regional puede suplirse acudiendo a lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 7/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno de la nación, precepto de aplicación supletoria en virtud del art. 149.3 CE. Señala su apartado 1, letra e) lo siguiente:

«El trámite de audiencia a los ciudadano, en sus diversas formas, reguladas en la letra c), no se aplicará a las disposiciones que regulan los órganos, cargos y autoridades de la presente Ley, así como a las disposiciones orgánicas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella».

De acuerdo con este precepto legal, aplicable directamente a los procedimientos de elaboración de reglamentos estatales, las normas organizativas no requieren trámite de audiencia a los ciudadanos, en sus diversas formas [esto es, bien «***directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley... cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición***», como señala el apartado 1, letra c)].

Pues bien, en el presente caso, el proyecto de Decreto tiene por objeto regular el Registro de Cooperativas como «**un servicio administrativo de carácter público y gratuito adscrito a la Dirección General de Empleo y Relaciones Laborales de la Consejería de Hacienda y Economía del Gobierno de La Rioja**», razón por la que no sería necesaria la realización del trámite de audiencia corporativa.

Ahora bien, en el presente caso, este Consejo Consultivo entiende que debe conferirse trámite de audiencia a las cooperativas o a sus asociaciones representativas potencialmente afectadas por la norma proyectada, habida cuenta de que, si bien la misma es, como se ha razonado, fundamentalmente organizativa, no obstante, los asientos que en el Registro se realicen tienen valor constitutivo y, por tanto, eficacia jurídica externa ante personas distintas de la Administración organizadora del Registro.

Desde otra perspectiva, la naturaleza organizativa de la disposición no debe confundirse con el carácter ejecutivo innegable que tiene el Proyecto de Decreto, razón por la que, para su elaboración, se ha requerido nuestro dictamen. Es patente que no se trata de un reglamento ejecutivo general de la Ley, pues el desarrollo ejecutivo es parcial, reducido principalmente al Capítulo III del Título I de la Ley, si bien, como tendremos ocasión de comprobar, se han tenido en cuenta otros preceptos legales de la Ley que regulan actos inscribibles, preceptos que, por razones sistemáticas, deben ser tomados en consideración por el Proyecto de Decreto, a pesar de estar ubicados fuera del referido Capítulo.

F) Informe del S.I.C.E.

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, exige el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (S.I.C.E) sobre «**toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo**, informe que el referido precepto señala que se «**exigirá**» con carácter «**previo a su publicación y entrada en vigor**» y ello «**al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos**».

El Proyecto de Decreto regula los procedimientos de inscripción y cancelación de los actos y negocios jurídicos que, por su trascendencia en el tráfico jurídico, deben acceder al Registro de Cooperativas como instrumento que garantiza la seguridad jurídica. En el expediente consta la intervención del S.I.C.E con sugerencias concretas, algunas de las cuales han sido tomadas en consideración.

G) Ordenación de las actuaciones practicadas.

Este Consejo Consultivo llama la atención, una vez más, acerca de la ordenación de las actuaciones practicadas en el procedimiento de elaboración del proyecto de disposición general, incorporadas al expediente administrativo. Estas se han de ordenar de acuerdo con un criterio temporal estricto, comenzando con el acuerdo de iniciación del procedimiento e incorporando sucesivamente las distintas actuaciones prácticas, extremo que no se ha respetado en el presente caso.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

El Proyecto de Decreto se dicta, como ha quedado señalado, en desarrollo de la Ley 4/2001, de 2 de julio, de Cooperativas de La Rioja, al amparo de la específica habilitación contenida en la Disposición Final Segunda de la citada Ley. Dicha disposición, además de la habilitación genérica al Gobierno para la aplicación y desarrollo de la Ley, establece que «***el Gobierno deberá aprobar, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de La Rioja***». Los principios y reglas básicas del Registro de Cooperativas están regulados principalmente en los arts. 16 a 19 de la Ley (Capítulo III, del Título I). No obstante, en otros preceptos de la ley se contemplan actos inscribibles que deben acceder igualmente al Registro de Cooperativas y que han sido tenidos en cuenta por el Proyecto de Decreto, razón por la que el Proyecto de Decreto no sólo desarrolla el citado Capítulo III.

Dicha ley fue dictada al amparo de la competencia asumida en el art. 8.uno.12 del Estatuto de Autonomía (L.O. 3/1982, de 9 de junio, de acuerdo con la reforma aprobada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero). El citado apartado atribuye competencia exclusiva en materia de «***cooperativas y entidades asimilables, mutualidades no integradas en la Seguridad Social y pósitos, conforme a la legislación mercantil***». Este precepto constituye el título jurídico que justifica la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, interpretado de conformidad con la jurisprudencia constitucional dictada en la materia (entre otras, las SS.TC. 72/1983, 44/1984; 165/1985). Aún habría de añadirse como título competencial el del apartado 37 de ese mismo precepto estatutario en cuanto se refiere a la competencia sobre “***Cajas de ahorro e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que, en uso de sus facultades dicte el Estado***”, pues la regulación de la Ley 4/2001 y del proyecto de Decreto incluye también a las «***cooperativas de crédito***», si bien aquí deben tenerse en cuenta la normativa básica estatal sobre ordenación del

crédito, banca y seguros (SS.TC. 87/ 1993, 35/1992, 134/1992, 155/1993, 204/1993, 96/1996, 275/2000).

Las cooperativas constituyen, pues, un ámbito material sobre el que se proyectan distintos títulos competenciales del Estado y Comunidades Autónomas que explica la complejidad del marco normativo aplicable y el entrecruzamiento competencial consiguiente derivado de la limitación territorial inherente a las competencias de La Rioja. Por esta razón, la competencia de La Rioja (y la del Registro de Cooperativas) se extiende a aquellas cooperativas que realizan su actividad en el territorio de La Rioja. No ha de extrañar, por lo demás, que algunos tipos de cooperativas (caso de las de crédito) estén sujetas a la actividad normativa y ejecutiva del Estado.

Pues bien, con independencia de que el Proyecto de Ley de Cooperativas no fuera sometido en su día a dictamen de este Consejo Consultivo, la Comunidad de La Rioja tiene competencia para dictar dicha ley y, en consecuencia, el Gobierno está expresamente habilitado para dictar el Proyecto de Decreto que ahora se somete a nuestra consideración. Los artículos 16 a 19 de la Ley –así como, no se olvide, otros preceptos legales– otorgan cobertura suficiente al mismo y constituyen el parámetro de referencia para enjuiciar la legalidad del desarrollo reglamentario efectuado.

Cuarto

Observaciones generales al Proyecto de Decreto.

Hemos de iniciar el análisis del contenido del Proyecto de Decreto con el examen de aquellas observaciones presentadas en el trámite de informe y consultas que advierten de una posible extralimitación del Proyecto de Decreto y que cuestionan, en consecuencia, la cobertura legal que le ofrecen los arts. 16 a 19 de la Ley. En efecto, la Dirección General de los Servicios Jurídicos considera que el art. 26.1 y 29 del Proyecto de Decreto ha excedido el ámbito de desarrollo de la Ley.

A) En cuanto al art. 26.1, considera el citado centro directivo que el art. 18 de la Ley no incluye la “extinción” entre los actos de inscripción obligatoria que sí aparecen recogidos en el citado art. 26.1. En el informe de valoración final elaborado por la Secretaría General Técnica, se da cumplida respuesta a esta observación, en el apartado d) de las que se refieren a las formuladas por aquella Dirección General.

Este Consejo Consultivo comparte el parecer de la Secretaría General Técnica pues, si bien es verdad que el art. 18 de la Ley enumera entre los actos inscribibles la «disolución y liquidación», ha de tenerse en cuenta que la «extinción» es la consecuencia del proceso de «liquidación» de la cooperativa (regulada en los arts. 96 a 101 de la Ley 4/2001), operación que debe formalizarse en escritura pública y, como tal, es inscribible a tenor del art. 101.

Tal vez estos equívocos deriven de las reiteradas menciones que se hacen en la Memoria justificativa al desarrollo de los arts. 16 a 19 de la Ley, pues la cobertura legal del Proyecto de Decreto no está limitada a dichos preceptos (Capítulo III del Título I), sino que es más amplia y se extiende a otros preceptos de la ley que contemplan actuaciones sujetas a inscripción en el Registro de Cooperativas. En este sentido es aconsejable suprimir la mención de los arts. 16 a 19 de la Ley que aparece recogida en el art. 1, relativo al objeto del Reglamento.

B) Respecto a la posible extralimitación del art. 29 del Reglamento, las observaciones se refieren tanto al apartado 1 como al 2.

En cuanto al apartado 1, advierte la Dirección General de los Servicios Jurídicos que la mención del Capítulo II del Título I, así como la del Título II de la Ley en el proceso de constitución de sociedades cooperativas incurren en extralimitación, dado que la mención debe limitarse al Capítulo III del Título I. También a esta observación da cumplida respuesta la Secretaría General Técnica, en el apartado e), en su segundo párrafo, respuesta que este Consejo Consultivo considera acertada.

Por lo que se refiere a las observaciones referidas al apartado 2, este Consejo Consultivo comparte la valoración de la Secretaría General Técnica que entiende que en los apartados a) y b) **«no se trata de nuevos requisitos sino, simplemente, de criterios para realizar la calificación de los documentos de constitución que deben acceder al registro. Concretamente, en lo que se refiere al apartado a), es necesario recoger expresamente esta circunstancia dado que, de otro modo, podrían constituirse sociedades unipersonales con la forma de cooperativa, siendo el número de socios uno de los requisitos imprescindibles para la constitución».**

Y es que, en efecto, si bien los «socios de trabajo» (art. 30), los «socios colaboradores» (art. 31) y los «socios excedentes» (art. 32) son, a efectos legales, «otras clases de socios» (Título de la Sección 2ª del Capítulo IV, del Título I de la Ley), ha de interpretarse, como correctamente hace el Proyecto de Decreto, que estos socios de “otras clases” no pueden ser tenidos en cuenta a los efectos del número mínimo de socios. En efecto, de acuerdo con dichos preceptos legales, su admisión ha de estar prevista por los Estatutos lo que, por obvias razones, supone la previa existencia de la cooperativa constituida con el número mínimo de socios (tres, según el art. 5 de la Ley), excluidos por tanto, los «socios de trabajo», los «socios colaboradores» y los «socios excedentes».

Asimismo, lo establecido en los apartados b) y c) no son tampoco previsiones nuevas, sino que están expresamente contempladas en la Ley. Así, la que se refiere al apartado b) está

prevista en el art. 119.1 de la Ley para las cooperativas de vivienda; y la del apartado c), está prevista en los arts. 14.2.d) y 61.2 de la Ley, para el capital social mínimo desembolsado.

En conclusión, el contenido de este precepto tiene cobertura legal suficiente y debe considerarse «desarrollo» de la Ley, si bien, dicho desarrollo no constituye innovación alguna respecto de la Ley, dado que los diversos preceptos legales contemplan expresa o implícitamente dichos supuestos.

C) Salvada la cobertura legal sustantiva del art. 29 del Proyecto de Reglamento, cuestión distinta es la ubicación del referido precepto e incluyo la oportunidad de incluirlo en el Proyecto de Reglamento en un precepto que lleva por título “Constitución” (de la sociedad cooperativa). Hemos señalado que los supuestos tienen plena cobertura legal. Ahora bien, el Informe Anexo del Servicio de Relaciones Laborales y Empleo ha justificado la conveniencia del «**desarrollo**» reglamentario de estos extremos (del contenido del art. 29), dado que «**desde la entrada en vigor de la Ley han planteado algunas dudas en su interpretación**». Si se opta por mantener el contenido del precepto, este Consejo Consultivo aconseja integrar su contenido dentro del art. 30, como criterios a tener en cuenta para la calificación que dará lugar, en su caso, a la inscripción registral. En efecto, dejarlo como está resulta equívoco, pues supone incluir un precepto sustantivo y material en una sección de naturaleza procedimental (Sección 2ª. Inscripción de la constitución de la sociedad cooperativa). En cambio, si se integra dentro del actual art 30, sin perder la naturaleza sustantiva, constituye un recordatorio de los criterios materiales que habrán de tenerse en cuenta para la calificación registral.

Quinto

Observaciones concretas al articulado.

Examinada y resuelta la observación acerca de la posible extralimitación legal del Proyecto de Decreto, deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones concretas de técnica legislativa:

1. Artículo 1: Como ha quedado sugerido, debiera suprimirse la referencia a los artículos 16 a 19, pues también se han tenido en cuenta otros preceptos de la ley. Bastaría con señalar lo siguiente: “***El presente Reglamento tiene por objeto la regulación de la organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas en desarrollo de la Ley 4/2001, de 2 de julio, de Cooperativas de La Rioja***”.

2. Artículo 2: Debe respetarse en este precepto y concordantes del Reglamento [al menos en los arts. 9.1.b) y c); 11; 12; 14.2; 16.1, así como se precisará el sentido genérico con

el que se utiliza en otros preceptos, el concepto de “sociedades cooperativas”] la terminología de la Ley 4/2001 o, si se adopta otra, emplear una que sea menos equívoca, pues “sociedad cooperativa” y “asociaciones cooperativas” no parecen suficientemente diferenciadas.

En efecto, la Ley 4/2001 se refiere en el art. 8.1 a las “*cooperativas de primer grado*” (las que el Reglamento denomina “sociedades cooperativas”), mientras que el art. 130 habla de las “*cooperativas de segundo grado*” para referirse a la integradas por dos o más cooperativas de la misma o distinta clase, aunque también pueden integrarse como socios otras personas jurídicas, públicas o privadas, siempre que no superen el veinticinco por ciento del total de socios, así como podrán integrarse “socios de trabajo”, esto es, personas individuales (art. 130.1). Adviértase que este último precepto se encuentra dentro del Capítulo II del Título II, denominado “De las formas cooperativas de segundo grado y otras formas de colaboración”, reguladas estas últimas en el art. 131 (grupos cooperativos; constitución de sociedades, asociaciones, agrupaciones empresariales, consorcios para la consecución de su objeto social o para fines concretos y determinados; y acuerdos intercooperativos).

Además, el Capítulo III de ese citado Título II se refiere al asociacionismo cooperativo que incluye las “uniones de cooperativas” y las federaciones de cooperativas”.

Todos estos tipos legales son, pues, “sociedades cooperativas”, razón por la que no resulta una terminología específica diferenciadora la de “asociaciones cooperativas”. Parece necesario partir de la diferenciación legal entre cooperativas de primer y segundo grado. Ahora bien, como el legislador ha incluido dentro de las cooperativas de segundo grado supuestos no homogéneos (pues caben asociaciones de cooperativas, pero también del cooperativas con personas físicas o jurídicas) no parece que la denominación de “asociaciones cooperativas” sea suficientemente expresiva de la realidad abarcada.

En el Proyecto de Reglamento, el Capítulo IV relativo a la Inscripción de “Asociaciones Cooperativas” incluye exclusivamente entre éstas a las “uniones y federaciones” de cooperativas. Si eso fuera así, quiere decir que el Capítulo III relativo a la “inscripción de sociedades cooperativas” incluiría tanto a las cooperativas de primer grado como a las de segundo grado. Si este fuera el criterio reglamentario, debiera aclararse suficientemente en los art. 11 y 12 relativos, respectivamente, a las “sociedades cooperativas” y a las “asociaciones cooperativas” el sentido con el que se utilizan dichas denominaciones.

3. Artículo 3: Si la finalidad social que ha inspirado el fenómeno cooperativo explica el carácter “gratuito” de las inscripciones registrales, no debiera confundirse esa gratuidad registral con la onerosidad de las certificaciones y notas simples informativas que puedan solicitar los interesados al Registro, exigible, en su caso, de acuerdo con la legislación de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Es aconsejable separar, por tanto, la naturaleza de servicio administrativo del Registro y su carácter “gratuito”, que puede figurar en un apartado distinto, sin perjuicio de las salvedades anteriores.

4. Artículo 5: Este precepto es reproducción literal del art. 16.2 de la Ley 4/2001, pero se ha olvidado la trasposición del principio de “prioridad” al final de la frase, como así se recoge en el título del art. 8 del Reglamento (“Prioridad y tracto sucesivo”).

5. Artículo 9.5: Se habla de hojas “personales” para cada entidad cooperativa. Si bien es cierto que las cooperativas son personas jurídicas, parece más apropiado sustituir el adjetivo “personal” (denominación reservada a las personas físicas) por el de “específica”, “propia” o “separada”.

6. Artículo 11: En cuanto al título de “sociedades cooperativas”, deberán tenerse en cuenta las observaciones formuladas en el apartado 2.

7. Artículo 12: En cuanto al título de “asociaciones cooperativas”, deberán tenerse en cuenta las observaciones formuladas en el apartado 2.

8. Artículo 13, tercer párrafo: En cuanto a la anotación de resoluciones administrativas o judiciales que contengan actos que, por su propia naturaleza, no sean objeto de inscripción, parece razonable la explicación que da la Secretaría General Técnica a la observación formulada por el Consejo Económico y Social. En efecto, pueden dictarse resoluciones administrativas o judiciales que en sí mismas no son inscribibles pero que, “por su trascendencia, deban constar en el Registro”. El problema es que no se ha recogido en este párrafo un criterio que permita identificar cuáles son las que tienen trascendencia. Por razones de seguridad jurídica, este extremo debe aclararse y armonizarse con lo que se dice en el art. 26.3 del Reglamento.

9. Artículo 14.3: Se habla en este párrafo del Registro “General”, adjetivo añadido a sugerencia del SICE, lo que parece correcto. No obstante, deberá tenerse en cuenta este añadido a los efectos de armonía con lo establecido en el art. 19 del Reglamento en el que se habla de “*solicitud en el Registro de Cooperativas de La Rioja*”. La decisión que se adopte debe ser respetuosa con lo establecido en el art. 42.3.b) LPAC –legislación básica en la materia- que toma en cuenta para el cómputo del plazo de resolución “*la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el Registro del órgano competente para su tramitación*”, teniendo en cuenta que el art. 78.1 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, dispone que la fecha de entrada de los documentos a efectos de resolución, será la que el documento reciba en el Registro General.

10. Artículo 16.2. Se habla de “*en el presente Registro*” y parece que debiera decir “*en el presente Reglamento*”.

11. Artículo 20. A propuesta del S.I.C.E, se ha modificado la redacción original del primer Borrador y ahora se dice “*...a propuesta del titular de la unidad...*”. La mención del

“titular” era coherente con la redacción original que hablaba del “órgano”. Sustituida esta mención por la más adecuada de “unidad”, es aconsejable que se sustituya asimismo “titular” por “Jefe”. Deberá decirse “**a propuesta del Jefe de la unidad..**”.

12. Artículo 27.3: La posibilidad de solicitar del Registro la calificación previa de documentos privados está admitida por los arts. 9.2 y 13.1 de la Ley, pero limitada a los Estatutos sociales y no a cualesquiera otros actos inscribibles, límite éste que debe respetar el Reglamento. Por esta razón, el contenido del art. 27.3 debe respetar estos límites legales y no establecer la calificación previa con carácter general.

13. Artículo 34.4: Nada se dice en este apartado acerca del destino que debe darse a las cuentas anuales depositadas en el Registro y que se conservarán durante los seis años siguientes, si se guardarán en el archivo o se destruirán.

14. Artículo 37.1 párrafo segundo: Se habla en él de “una nueva sociedad”, expresión que nada dice de la naturaleza de la misma, esto es, si es una sociedad cooperativa de primer grado o de segundo grado.

15. Artículo 38.3: En el apartado 1 de este artículo está prevista la transformación de cualquier sociedad o agrupación de carácter no cooperativo en sociedad cooperativa mediante escritura pública. Si ello es así, no se entiende cómo respecto de una sociedad que no es cooperativa y, por tanto no ha podido tener acceso al Registro de Cooperativas de La Rioja, podrá inscribirse “**la escritura de transformación a continuación de los antecedentes registrales de la entidad transformada**”. Este apartado deberá reconsiderarse de acuerdo con lo que a tal efecto señala el artículo 92.3 de la Ley 4/2001.

16. Artículo 49: Como quiera que el Registro es un “servicio administrativo” y no está personalizado, pues no hay un “Registrador”, no parece apropiado que en el apartado 1, se diga literalmente que “**...el Registro nombrará auditor de cuentas..**”. No puede establecerse semejanza alguna con el Registro Mercantil, que es un servicio público que está “subjetivado” en cuanto existe un “Registrador” que es el titular del órgano unipersonal en el que el Registro consiste y al que está atribuida y corresponde la potestad pública de tomar una decisión jurídica como es el nombramiento de auditores. En este sentido es expresivo lo que se dice en el apartado 3, en el que, hecha la propuesta de designación por el Colegio profesional correspondiente, es el Director General de Empleo y Relaciones Laborales quien dicta Resolución de nombramiento de auditores.

CONCLUSIONES

Primera

El Gobierno de La Rioja es competente para dictar el Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de La Rioja, en desarrollo de la habilitación específica contenida en la Disposición Final Segunda de la Ley Ley 4/2001, de 2 de julio, de Cooperativas de La Rioja.

Segunda

El proyecto de Reglamento es ajustado a la legalidad, sin perjuicio de las observaciones contenidas en los Fundamentos de Derecho Quinto de este dictamen.

Tercera

No obstante, antes de proceder a la aprobación final de la norma, debe darse trámite de audiencia a las cooperativas o a sus asociaciones representativas potencialmente afectadas por el Proyecto, en los términos señalados en el Fundamento de Derecho Segundo de éste Dictamen.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.