

COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS Y CONTROL JURISDICCIONAL ANTE EL REGISTRO DE SOCIEDADES COOPERATIVAS SEGUN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

Por NARCISO PAZ CANALEJO

Abogado

Diario La Ley, 1987, pág. 950, tomo 3, Editorial LA LEY

LA LEY 5479/2001

I. INTRODUCCION

El problema de las relaciones entre las competencias de la Administración Pública, que la experiencia contemporánea muestra necesarias pero tendencialmente expansivas, y el imprescindible control sobre el ejercicio de tales atribuciones por el poder jurisdiccional, es no sólo una cuestión ya clásica en todo Estado de Derecho, sino también materia de indisputable actualidad en nuestros tiempos. Por ello nuestro país no podía constituir una excepción a este hecho.

Ahora bien, analizar semejante problemática en toda su extensión y complejidad, aun limitándonos a España, sería pretencioso y desorbitado empeño, sobre todo considerando las limitadas fuerzas de quien escribe. Pero tal vez no lo sea -o al menos no en la misma medida que aquel desmesurado reto- analizar aquella tensión bipolar entre poderes del Estado en torno a un área temática concreta, previamente acotada.

La elección del campo focal que propongo para acotar este trabajo es la siguiente: la normativa española sobre el Registro de Sociedades Cooperativas. Y ello por varias razones, que seguidamente indicaré.

Desde un punto de vista sociológico, en nuestro país las Sociedades Cooperativas no sólo representan un número apreciable de entidades en funcionamiento (23.035 al 31 de diciembre de 1985) con unas bases sociales realmente nutridas (4.134.579 socios cooperadores, en la misma fecha) (1) , sino también un método de organización empresarial que, en las últimas décadas, está siendo utilizado en sectores de cualificada incidencia social (servicios docentes, transportes, aseguramiento de asistencia sanitaria) (2) , además de seguir presente en sus ámbitos tradicionales (agricultura, vivienda, crédito -sobre todo rural-) y en no pocas actividades profesionales (p. ej. la de los farmacéuticos) y empresariales (PYMES industriales o comerciales, etc.).

La perspectiva histórico-jurídica de nuestro país sobre la materia también arroja datos de indudable interés, pues si es cierto que la cooperación fenomenológica precedió, de lejos, al diseño normativo del tipo «Sociedad Cooperativa» (3) , en el área registral de estas entidades la evolución aún ha sido más lenta, pudiendo constatarse el tránsito desde sistemas autoritarios de tipo administrativo concesional, para constituir cualquier Cooperativa (4) , hasta formulas de calificación basadas en los principios definidores de los Registros de corte jurídico, pero aún no cuajadas definitivamente.

Por otro lado, conviene recordar que se trata de una materia que posee, a la vez, un indudable relieve superlegal; no sólo porque nuestra Constitución ordena a los poderes públicos fomentar las Sociedades Cooperativas (5) , sino también por la serie de magnitudes y derechos previstos y/o garantizados constitucionalmente que, a la hora de regular las instituciones de cooperación, pueden quedar afectados (derechos de propiedad, a la libre empresa, a la cogestión laboral, de libre asociación) (6) , y, además, porque la ordenación de los Registros Públicos y la instrumentación legal de la tutela judicial efectiva son competencias exclusivas del Estado (7) .

Constituye, además, el régimen jurídico de las Cooperativas en general, y el de su Registro en concreto, un sector institucional en el que, como consecuencia de la implantación y desarrollo del llamado Estado de las Autonomías, asistimos hoy en España a un acusado pluralismo jurídico, puesto que, en los momentos actuales, junto a la normativa estatal sobre aquella materia, coexisten, en sus respectivos ámbitos territoriales, cuatro leyes autonómicas (y sendos Reglamentos) a las que nos hemos de referir en su momento. De ahí la necesidad de aislar y subrayar las auténticas líneas cardinales del complejo sistema jurídico resultante.

Tampoco debo silenciar que, si bien el Tratado de Roma, pese a lo que ha dicho algún autor (8) , no olvida mencionar a las Sociedades Cooperativas (cfr. el art. 58 del aquel instrumento internacional), tales instituciones en los países de la CEE adolecen, en general, de una disciplina menos moderna, elaborada y funcional que las Sociedades de capitales. Ello, unido al movimiento de reforma legislativa cooperativista que acaba de culminar en las Cortes Generales de nuestro país (9) , hace que se trate de un sector del ordenamiento patrio cuyo interés e influencia, previsiblemente -dado el nivel de interrelación e información recíproca existente en los países de la Europa Comunitaria- rebasará nuestras fronteras (máxime cuando ya la Ley española de 1974 fue objeto de elogiosa acogida por cualificados especialistas europeos) (10) .

Más aún: como ninguna de las Directivas Comunitarias aprobadas hasta el presente se aplican a las empresas cooperativas, al menos cuando éstas no asumen la forma de S.A. (11) (lo que en España sería rigurosamente nulo por existir un tipo jurídico ad hoc, a saber, «la Sociedad Cooperativa»), se produce un nuevo resultado reafirmador del interés no efímero que encierra el campo que hemos acotado. Y semejante reafirmación de la utilidad del sector sobre el que pretendemos reflexionar tiene lugar por dos razones concretas, a saber: A) la unificación del Derecho Cooperativo europeo está aún muy lejana, por lo que las aportaciones realizadas desde cada ordenamiento nacional pueden tener un indudable, y no poco duradero, interés, y B) los proyectos de actividad en cooperación que emprendan los ciudadanos y/o entidades españoles seguirán reguladas, durante no pocos años (y desde luego aun después de que se acomode la legislación de Sociedades Anónimas a las Directivas Comunitarias), por una normativa genuinamente española. Este resultado, como es bien sabido, no puede predicarse de las Sociedades Anónimas que, sin tardanza, han de ver remodelado su régimen jurídico a partir de pautas foráneas nacidas en la CEE.

Junto a todas estas consideraciones, acercándonos más a lo que será núcleo material de este trabajo aún hay que señalar que el Registro donde han de inscribirse las Sociedades Cooperativas, y los actos más relevantes de su desarrollo económico y societario constituye un auténtico nudo problemático. En efecto, trátase, ante todo, de un instituto en el que convergen, por un lado determinadas manifestaciones de la autonomía de la voluntad de los particulares y, por otro, ciertas funciones muy peculiares (de índole «cuasi jurisdiccional») que la Administración Pública asumirá como titular del Registro Cooperativo. A ello hay que añadir que, por virtud del mandato constitucional de fomento cooperativo -que ya conocemos-, en el campo de estas singulares Sociedades -y sólo en él- va a proyectarse una intensa acción administrativa de policía o control sobre tales organizaciones privadas, que llegará incluso al extremo de poder generar una «descalificación» con efectos registrales de oficio y una postrera consecuencia disolutiva (12) . Finalmente, no estará de más recordar que en nuestro país incluso la actividad registral jurídico-privada de más abolengo (es decir, la que vienen desarrollando el Registro de la Propiedad y el Mercantil) que ha sido objeto de muy cualificadas aportaciones, sigue dejando abiertos no pocos interrogantes, lo que demuestra que, incluso en instituciones con tradición centenaria, subsisten dudas y problemas (13) .

II. EL REGISTRO GENERAL DE COOPERATIVAS SEGUN LA LEY 52/1974 Y SU REGLAMENTO DE

17 DE NOVIEMBRE DE 1978

Sin duda haciéndose eco de una autorizada crítica doctrinal (14) sobre el precario régimen registral de las Cooperativas establecido por la Ley de 1942 (15) , la Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974 «perfecciona la eficacia del Registro General de Cooperativas, y lo reforzará a través de una pragmática coordinación en el Registro Mercantil» (Exposición de Motivos párrafo decimotercero). Por ello el art. 41 («Constitución») de dicha norma legal de 1974, que ha sido hasta hace poco tiempo (16) Derecho vigente a nivel de Estado, disponía: «La Cooperativa quedará constituida y tendrá personalidad jurídica desde el momento en que se inscriba la correspondiente escritura pública en el Registro General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo con su toma de razón en el Registro Mercantil y con las salvedades y en los términos que reglamentariamente se establezcan».

Este precepto que, en su momento, produjo alguna perplejidad en punto, sobre todo, al momento en que debía producirse el acceso al Registro Mercantil (17) , venía completado por el art. 43 («Inscripción»), del que, a nuestros efectos, interesan únicamente los apartados siguientes: «Uno. El Registro General de Cooperativas, dependiente del Ministerio de Trabajo, se organizará ajustándose en su eficacia a los principios de publicidad formal y material, legalidad y legitimación. Dos. Para la inscripción por el Ministerio de Trabajo de las Cooperativas de Crédito será preceptivo que sus promotores hayan obtenido previamente la autorización correspondiente del Ministerio de Hacienda, que resolverá en el plazo señalado en el apartado c) del art. anterior (18) . Los acuerdos sobre modificación de Estatutos, fusión y absorción de Cooperativas se someterán a la misma tramitación que los actos constitutivos».

Por su parte, el tardío Reglamento de la Ley de 1974, que apareció casi tres años después del plazo previsto por aquella (19) siendo promulgado por RD 2710/1978, de 16 de noviembre, vino a despejar las dudas suscitadas por el art. 41 de aquel texto legal, en el sentido siguiente: 1º la toma de razón en el Registro Mercantil no es un requisito general y esencial, exigible a toda y cualquier Cooperativa (art. 72.1) (20) ; 2º se trata de un trámite posterior y subordinado a la previa inscripción en el Registro General de Cooperativas, que es la que tiene efectos constitutivos (cfr. art. 86.3) (21) .

La doctrina que con más detenimiento (22) estudió la regulación mencionada, llegó a la conclusión de que la prioridad, no sólo temporal sino también jurídica, correspondía al Registro General de Cooperativas frente al Mercantil, en punto a la constitución de esa clase de entidades.

Ahora bien, ¿cuáles eran las garantías jurisdiccionales ofrecidas a los correspondientes interesados ante su discrepancia con eventuales calificaciones registrales que fuesen desfavorables? La Ley de 1974 no resolvía la cuestión de modo directo pues, por un lado, se limita a decir que el Ministerio de Trabajo tendría que «resolver» (sobre la constitución de la Cooperativa) «o formular los reparos que procedan en Derecho en el plazo máximo de treinta días...» (art. 42.c de la Ley 52/1974, citada); y por otro lado, había indicado, poco antes, que «para obtener la calificación como Cooperativa se presentará el proyecto de Estatuto y demás documentos» (art. 42.b).

Esta insuficiente y equívoca normativa -sin precedentes en nuestro Derecho de Sociedades- parece combinar dos perspectivas o criterios, a saber: por un lado, la idea de que los fundadores de una Cooperativa lo más que aprueban es un «proyecto estatutario» que sólo se convertirá en Estatuto definitivo tras la calificación registral favorable (o al menos una vez se produzca la elevación a escritura pública de dichos pactos estatutarios) (23) , y, por otro lado, el criterio de que la competencia de la Administración Laboral era de ejercicio reglado y no discrecional (bien que, inicialmente, mediase una colaboración procedimental de la Organización Sindical, aún

existente cuando se promulgó la Ley de 1974) (24) .

El Reglamento de 1978, aunque hubo de enfrentarse con esta problemática, la aborda de forma no poco elíptica, dispersa e incompleta, puesto que, por una parte, sólo alude expresamente a la calificación favorable (art. 75.1.e) y a la desfavorable provisional, es decir, basada en defectos subsanables (art. 75.1.d), pero no regula la calificación desfavorable definitiva; y, por otra parte, no indica cuál será la vía procesal pertinente para revisar tales actos calificadores adversos.

No obstante, había un precepto reglamentario que, implícitamente, atiende algunos de estos problemas, a saber: el art. 76.5. Esta norma, de muy deficiente encuadramiento sistemático (pues el precepto en que aparece se refiere a la «Fusión y escisión de Cooperativas»), disponía: «Contra los acuerdos y las resoluciones recaídas en la tramitación de los actos a que se refiere el presente Capítulo y en general todos los sujetos a calificación e inscripción en el Registro de Cooperativas podrán interponer los interesados los recursos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958».

Finalmente, el art. 92.2 del propio Reglamento establecía que «en cuanto a plazos, recursos y demás materias no reguladas expresamente en este Capítulo, o en las normas de aplicación y desarrollo a que se refiere el número anterior, se estará a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958».

En definitiva, parece que, según el régimen jurídico cooperativo de 1974 (Ley) y 1978 (Reglamento), contra las calificaciones desfavorables definitivas de un Registro de Cooperativas cabía recurrir en alzada ante el superior jerárquico correspondiente y, una vez agotada (sin éxito) la vía administrativa (25) , podría acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

III. EL PROYECTO DE LEY DE 1980 Y LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

Como consecuencia del mandato constitucional de aprobar una legislación adecuada para fomentar la legislación cooperativa pronto comenzó a hablarse de la reforma legislativa. Más aún: llegó a dictarse alguna disposición reglamentaria que, dando por hecha la inmediata aparición de una nueva Ley, derogaba la obligación -impuesta por el RD 2710/1978, ya citado- a las Cooperativas ya existentes, de adaptar sus Estatutos a la regulación del período 1974-1978 (26) .

Fruto del referido movimiento de reforma legislativa fue el Proyecto de Ley de Sociedades Cooperativas de 1980 (27) , texto en el que se reiteraba la configuración netamente jurídica del Registro de Cooperativas (ahora no calificado de General, sin duda porque, a la sazón, algunas Comunidades Autónomas ya habían asumido competencias exclusivas en el orden cooperativo) (28) ; pero, además, se omitía toda referencia al Registro Mercantil y se prescindía de la necesidad de instrumentar la constitución de las Cooperativas mediante documento público (así resultaba del art. 5 de aquel proyecto legislativo). Conviene señalar que, si bien la primera innovación prevista era objeto de expresa justificación en la parte expositiva de la Ley, no ocurría lo mismo con la segunda. En efecto, según la Exposición de Motivos del Proyecto legal de 1980, se «establece un sistema registral especializado y funcionalmente sencillo, de acuerdo con la Recomendación 127 de la Organización Internacional del Trabajo» (29) ; pero nada se decía de por qué el texto proyectado postulaba la desaparición de la intervención notarial; mejor dicho, se vertía una afirmación errónea, más que discutible, según la cual el nuevo sistema de constitución de las Sociedades Cooperativas, innova «sin mengua de las garantías jurídicas para los socios y los terceros» (30) . Parece difícil compartir esta optimista valoración cuando -según el art. 7 de aquel Proyecto- el acta de la Asamblea constituyente bastaba con que fuese firmada por un pequeño número de promotores (31) , siendo las firmas «autenticadas por el Registro de Cooperativas correspondiente a la provincia del domicilio social de la proyectada Sociedad o por el competente para su inscripción, o bien legitimadas por

Notario». Esta normativa, tan deficiente, fue objeto de certeras críticas por la doctrina notarial (32) .

En cuanto al resultado de la calificación registral se advertía que ésta podía dar lugar a la «extensión, suspensión o denegación del asiento solicitado, según sean correctos los títulos o adolezcan de faltas subsanables o insubsanables. Si, como consecuencia de la calificación se suspendiera o denegara la inscripción de un título, se extenderá anotación preventiva, en tanto se subsanen los efectos o se resuelva el recurso» (art. 12, párrafo décimo del citado Proyecto legal).

Esta terminología, inspirada sin duda en el Reglamento del Registro Mercantil (33) , sugería un replanteamiento de todo el tema de recursos gubernativos y de las acciones procedentes en vía jurisdiccional. Sin embargo, el art. 15 de aquel texto pre-legislativo, dedicado a regular las «Normas supletorias» parecía retomar la perspectiva puramente «administrativa» del Reglamento de 1978, al disponer, literalmente, que: «En cuanto a los plazos, recursos y demás materias no reguladas expresamente en este Capítulo, se estará a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo».

Conviene advertir ahora que cuando este Proyecto legal se publicó en el Boletín de las Cortes Generales correspondiente al Congreso de los Diputados (a saber: el 24 de junio de 1980), ninguna Comunidad Autónoma había promulgado una Ley regional de Cooperativas; pero ya hacía año y medio que España tenía Constitución, en cuyo art. 149.1, se indica que son materias de competencia exclusiva del Estado, entre otras, las siguientes: «... 6º)... Legislación procesal... 8º)... En todo caso las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, ...ordenación de los registros e instrumentos públicos... normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho...».

IV. LA INSTITUCION REGISTRAL EN LA LEGISLACION SOBRE COOPERATIVAS DE EUSKADI

La Ley sobre Cooperativas de Euskadi, de 11 de febrero de 1982 (BOPV del 10 de marzo), dictada al amparo de una competencia reconocida en el Estatuto de Autonomía del País Vasco (34) adopta, en materia registral, una posición normativa que cabe calificar como «mimética y de mínimos». Mimética porque aparece claramente inspirada en el Proyecto estatal de 1980 (con la innovación -realmente atípica y no poco problemática en Derecho de Sociedades- de una calificación favorable tácita, o por silencio positivo de los Estatutos) (35) ; y de mínimos, porque el legislador vasco no ha dedicado a la cuestión ni siquiera dos arts. completos, remitiéndose a un ulterior Reglamento (anunciado en la disp. final 4ª y aprobado por Decreto 161/1982, de 22 de julio).

Por supuesto que en tan escueta referencia normativa de carácter legal, nada se dice sobre los recursos y ulteriores garantías jurisdiccionales que cabe utilizar a los fundadores de una Cooperativa cuya inscripción sea rechazada por el Registrador de Euskadi. Pero la posterior regulación reglamentaria confirma la línea de recursos administrativos, pues cabe recurrir en alzada, y posteriormente acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa (36) .

En resumen, la reglamentación vasca sobre Registro de Cooperativas adopta una posición de naturaleza iusadministrativa a la hora de resolver el interrogante sobre los recursos procedentes ante la Administración, y por ende, sobre la vía judicial a la que cabe acudir en último término.

Por su parte, el Tribunal Constitucional al enfrentarse con el delicado problema de calificar la constitucionalidad de la disp. final 1ª de la Ley Vasca sobre Cooperativas -que declara no ajustada a nuestra Carta Magna dicha norma- (37) , no abordó toda la problemática registral (incluidos los recursos y acciones contra resoluciones desfavorables) sino que, ateniéndose al problema planteado por el Gobierno de la Nación, dejó sentada la imposibilidad de que el legislador vasco eliminara la toma de razón en el Registro Mercantil, por ser ésta una norma

propia de la legislación mercantil cuya aprobación, reforma o derogación encomienda la Constitución al Estado (38) .

V. LA REGULACION CATALANA SOBRE EL REGISTRO COOPERATIVO

La Ley de Cooperativas de Cataluña, de 9 de marzo de 1983, también basada en una competencia exclusiva reconocida a esta Comunidad en su Estatuto de Autonomía (39) , no se inhibe en esta materia, pero muestra una cautela que, sin duda, es tributaria del dictamen emitido por el Consejo Asesor de la Generalitat catalana, sobre la compleja problemática que encerraba este aspecto del Proyecto de Ley (40) .

Como muestra de los matices introducidos por el legislador catalán, que reitera la necesidad de escritura pública para constituir una Cooperativa (igual que el legislador estatal), debemos citar dos preceptos, a saber: el art. 9 y el art. 14. En la primera de esas normas (titulada «Inscripción»), su último párrafo dispone: «Denegada la inscripción, totalmente o por exigencia de corrección de defectos, se podrá recurrir en el plazo de quince días ante la Dirección General de Cooperativas, sin perjuicio de aquellos otros recursos o de acciones que procedieran de acuerdo con la legislación vigente aplicable». Por su parte, el art. 14 («Normas supletorias») establece: «En lo que atañe a plazos, recursos, y otras materias no reguladas expresamente por esta Ley será de aplicación la legislación vigente».

Parece claro que salvo en lo concerniente al recurso directamente regulado, a interponer ante la Dirección General del ramo cooperativo en Cataluña, el legislador catalán se ha abstenido, prudentemente, de innovar lo que la normativa estatal (aludida bajo la fórmula «legislación vigente») disponga al efecto. Más aún, la regulación aprobada en aquella Comunidad Autónoma se guarda incluso de calificar la naturaleza (civil, o administrativa) de los actos impugnativos, y por lo tanto, tampoco evoca expresamente la vía jurisdiccional ante la que será posible accionar.

Conviene señalar que, pese a que su primer comentarista no lo ha advertido (41) , la regulación legislativa catalana parece plenamente consciente de estos dos extremos: 1º) En materia de garantías contra calificaciones desfavorables (o negativas a calificar) pueden haber recursos o acciones, pero ni en una ni en otra materia (tanto si se reputasen de naturaleza civil como mercantil, o administrativa) puede la Ley de Cataluña incidir sustancialmente (aunque sí por vía de adaptar la norma procedimental administrativa común a «las especialidades derivadas de la organización propia» de la Comunidad Autónoma; art. 149.1.18 de la Constitución); 2º) El recurso ante la Dirección General de Cooperativas se configura en la Ley Catalana, no como sustitución o derogación de otros mecanismos de defensa establecidos en la normativa estatal, sino como alternativa complementaria a éstos.

VI. EL REGISTRO DE COOPERATIVAS ANDALUZAS

La Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas, de 2 de mayo de 1985, que también entronca con el correspondiente Estatuto de Autonomía (42) , si bien dedica el Capítulo III de su Título Primero al «Registro de Cooperativas Andaluzas», no regula (ni siquiera lo menciona) el sistema global de garantías que se ofrecen a los afectados por la actividad registral desfavorable. Únicamente se alude a la posibilidad de recurso contra la denegación de un asiento solicitado que adolezca de faltas insubsanables; pero esta alusión, incluida en el núm. 9 del art. 13 (inspirado a la letra en el Proyecto de Ley estatal de Cooperativas de 1980), no señala ni plazo, ni aclara el carácter de ese recurso. Por otro lado, la disp. final 2ª encomienda al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, la aprobación de «las normas que precise la organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas». Pero debemos advertir que, hablando con rigor, ni los recursos, ni menos aún las acciones (procesales), son parte del sistema orgánico o funcional estricto de un Registro, puesto que estos últimos aspectos miran siempre hacia adentro de la oficina registral (bien en su estructura, bien en su operatoria) y, en

definitiva, constituyen ámbitos internos moldeables por la vía de la potestad reglamentaria auto-organizativa de cada Administración, que basta se ejerza de acuerdo con la Constitución y con las leyes (43) , pero no exige una regulación precisamente de rango legal. En cambio, es necesaria ley ordinaria para regular el procedimiento administrativo (art. 105.c de la Constitución) y Ley orgánica para delimitar el alcance del derecho (fundamental) a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos» (art. 24.1 del texto constitucional) (43 bis).

Ahora bien, tampoco el primer comentarista de la referida Ley andaluza (44) se ha planteado ninguno de los problemas que suscita la materia registral en esta norma; tal vez porque cuando escribió su aportación no había aparecido el Decreto autonómico regulador de la organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas Andaluzas (Decreto 121/1985, de 5 de junio).

Sin embargo, esta última norma reglamentaria autonómica no constituye un ejemplo afortunado de regulación dictada en desarrollo de una Ley post-constitucional, puesto que no sólo silencia los mecanismos de defensa que pueden utilizar los interesados en refutar calificaciones registrales adversas de carácter definitivo, sino que, además, no puede reputarse ajustada a la Constitución en uno de sus preceptos. En efecto, según el art. 5.4 de aquel Reglamento andaluz: «La inscripción de los actos de constitución, modificación de estatutos, fusión, propia o por absorción, desdoblamiento o escisión y disolución de Sociedades y Asociaciones Cooperativas será constitutiva» (el subrayado es mío). Este precepto, que está inspirado en el art. 86.3 del Reglamento estatal de 17 de noviembre de 1978, no ha tenido en cuenta que aunque este último texto hablaba de «Entidades Cooperativas» (en un deliberado intento de incluir tanto los fenómenos societarios como los asociativos de carácter cooperativo) (45) , desde la entrada en vigor de la Constitución (29 de diciembre de 1978) quedó radicalmente modificado. En efecto, dado que, según nuestra Carta Magna (art. 22.3), «las asociaciones... deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad», no cabe -ni aun mediante ley orgánica-pretender que una determinada modalidad asociativa libre y no dotada de prerrogativa alguna (46) , para nacer a la vida del Derecho («constituirse») ha de estar inscrita en una determinada oficina registral; en consecuencia, desde la entrada en vigor de la regulación constitucional y por virtud de la eficacia normativa de ésta (47) , hay que considerar derogada aquella regulación reglamentaria estatal sobre Cooperativas en la parte referente a las entidades federales tipo asociativo (en el sentido de que éstas se constituyen libremente, y no a virtud de una inscripción registral).

De ahí que nos parezca criticable que una norma aprobada por el Ejecutivo de una Comunidad Autónoma, cuando han pasado más de seis años desde la vigencia de la Constitución, pretenda perpetuar, sin duda por inadvertencia, la asimilación -propia del ordenamiento jurídico de la etapa pre-constitucional- entre el régimen de nacimiento de las Sociedades y el correspondiente a las Asociaciones.

VII. POSICION DEL LEGISLADOR VALENCIANO SOBRE EL REGISTRO COOPERATIVO

La Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, de 25 de octubre de 1985, fruto también del ejercicio de una competencia exclusiva autonómica (48) , probablemente sea la norma más consciente de la complejidad y trascendencia de la materia registral, y desde luego el texto más innovador, pero alguna de las soluciones que apunta creemos que suscita delicados problemas hermenéuticos aun sin carecer de cobertura jurídica válida. Lo veremos seguidamente, con cierto detenimiento.

Ante todo, hay que considerar acertada y no desviada del marco legislativo estatal (que es la obligada referencia) toda la regulación del art. 12 («Organización y eficacia del Registro») que, en gracia a la brevedad, no vamos a reproducir en su integridad. Baste con señalar que este precepto supone un desarrollo de la eficacia de los

principios del Registro de Cooperativas (que entronca con el art. 43.1 de la Ley estatal de 1974) inspirándose en la normativa propia del Registro Mercantil, como ha puesto de manifiesto un autorizado autor que participó en la fase de elaboración del Proyecto de Ley autonómica (49) .

En cambio, sí merece la pena reproducir, por su novedad y matizado acierto, el último párrafo del núm. 5 del referido art. 12, a cuyo tenor: «La calificación de documentos que contengan los estados financieros de ejercicio y el informe de verificación de cuentas se limitará a comprobar la legitimación registral de quienes los firman y el cumplimiento de las normas establecidas para su aprobación y entrega».

Por su parte el art. 11 («Inscripción») de la mencionada Ley autonómica contiene junto a tres normas acertadas una que, a nuestro juicio, debe ser cuidadosamente interpretada, según vamos a ver seguidamente, con cierto detenimiento.

Es plausible haber establecido (siguiendo la pauta del legislador catalán) que «contra la denegación de inscripción los interesados podrán recurrir en el plazo de quince días ante la Consellería que sea competente en materia de trabajo, sin perjuicio de ejercitar otras acciones que les correspondan de acuerdo con la legislación vigente» (art. 11.2, párrafo primero).

Asimismo parece un acierto (y esta vez privativo del legislador de la Comunidad Valenciana), disponer que: «Igualmente, la Confederación de Cooperativas Valencianas podrá interponer recurso ante la misma Consellería contra la inscripción de una Cooperativa u otra Entidad Cooperativa cuando considere que la entidad creada (50) no respeta los preceptos de esta Ley» (art. 11.2, segundo párrafo).

Finalmente, el cuadro de normas registrales certeras en la referida Ley regional se completa con la que establece que: «Con carácter previo al otorgamiento de la escritura de constitución podrá solicitarse del Registro un dictamen, sin carácter vinculante sobre la legalidad de la escritura y de los Estatutos» (art. 11.3) (51) .

En cambio, existe un precepto en el mismo texto legislativo autonómico de perfiles no poco problemáticos. Se trata de aquel según el cual: «En los demás supuestos de legitimación activa y en la tramitación se seguirá el régimen del recurso gubernativo de la legislación registral mercantil del Estado» (art. 11.2, párrafo tercero).

Esta norma, a mi juicio, si bien tuvo probablemente un laudable propósito clarificador (cual es el de sustraer del sistema de recursos administrativos y de la ulterior revisión jurisdiccional en vía contencioso-administrativa materias que, en su mayor parte, son de Derecho Privado) es susceptible de dos interpretaciones, a saber:

Primera interpretación: El precepto significa, y contiene, una norma de remisión directa y explícita al Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por Decreto de 14 de diciembre de 1956; concretamente reenvía a sus arts. 53 y 55 y concordantes del Título II que son los que regulan las materias evocadas por el legislador valenciano (la legitimación actora de otros interesados en el recurso gubernativo y la tramitación de éste). Ahora bien, este modo de entender el art. 11.2, párrafo tercero, de la referida Ley autonómica, tropieza con los siguientes escollos:

1º) Supone el establecimiento, desde el poder legislativo de una Comunidad Autónoma, de una regla (aunque sea de carácter parcial) «relativa a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas», lo cual colide con el precepto constitucional (art. 149.1.8º segunda frase) que, con toda lógica, atribuye al Estado la competencia exclusiva en aquella trascendental materia.

2º) Contiene un pronunciamiento de eficacia extensiva sobre el alcance de normas mercantiles, para cuya regulación sólo el Estado es competente (art. 149.1.6º de la Constitución).

3º) Incide, a la vez, de modo directo sobre la «ordenación de los registros», e indirectamente sobre el sistema

«de fuentes del Derecho» aplicables a determinadas reclamaciones en materia jurídico-privada, todo lo cual también afecta a unos ámbitos competenciales que son exclusivos del Estado (art. 149.1.8° del texto constitucional).

4°) No tendría en cuenta que, para las reclamaciones contra actos de la Administración Pública Autonómica sobre materias de Derecho Privado, existen normas de procedimiento administrativo aprobadas por el Estado que son aplicables en todo el territorio español, sin más especialidades que las derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.18° de nuestra Carta Magna).

Segunda interpretación: El art. 11.2, párrafo tercero, de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana no es una norma de reenvío directo a la reglamentación registral mercantil, dirigida a todos los operadores jurídicos -y por lo tanto de aplicación inmediata desde la entrada en vigor de aquella Ley- sino un mandato cuyo destinatario concreto era el Ejecutivo de aquella Comunidad Autónoma y cuyo sentido cabal estribaba en indicar, a este poder público, las pautas o criterios vinculantes a los que había de atenerse en la ulterior regulación reglamentaria sobre el Registro Cooperativo.

Esta tesis hermenéutica es la que creemos adecuada, en base a los siguientes fundamentos:

1°) No incurre en las tachas de inconstitucionalidad antes expuestas.

2°) No produce el impropio e inválido efecto de atribuir a un órgano de la Administración del Estado (Dirección General de los Registros y del Notariado) unas competencias que no ostenta; y, además, de atribuir las desde, y por, una Ley autonómica.

3°) No legitima para dar el salto en el vacío consistente en aplicar unos procedimientos de recursos registrales inéditos en todo el ordenamiento estatal de Cooperativas; es decir, permite que, entre la aparición del nuevo sistema (que el legislador levantino sólo deja incoado), y la aplicación de dicho sistema, se interponga la oportuna regulación complementaria dictada por el Ejecutivo de la Generalitat Valenciana.

4°) Esta interpretación es plenamente coherente con la disp. final 1ª del repetido cuerpo legal autonómico (que en las materias que exijan desarrollo reglamentario ordena aplicar provisionalmente la legislación estatal vigente) y con la final 2ª (que en sus núms. 1 y 2, encomienda al Consell de la Generalitat -entre otras tareas- la de aprobar «la regulación reglamentaria del Registro de Cooperativas de la Comunidad Valenciana»).

5°) Finalmente, el Decreto regulador de este Registro (136/1986, de 10 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana) (52) , confirma la lectura que esta segunda tesis hermenéutica hace del equívoco texto legal que estamos glosando. En efecto, en este importante y novedoso Reglamento, en el que por vez primera en el ordenamiento español (sea estatal o autonómico) se aborda con amplitud y seriedad la materia registral cooperativa, no aparece la menor alusión a la Dirección General de los Registros y del Notariado, ni el más mínimo atisbo de reenvío -como norma supletoria- al Reglamento del Registro Mercantil, aunque se acojan algunos de sus aciertos técnicos.

Ahora bien, sin perjuicio de reconocer el mérito y valor que, indudablemente, tiene esta regulación autonómica reglamentaria (que, como dato importantísimo, p. ej., reconoce legitimación para interponer recurso gubernativo al Notario autorizante), nuestro análisis debe seguir avanzando porque nada se dice en aquel Reglamento del sistema de revisión de las resoluciones en vía jurisdiccional, y porque, además, y sobre todo, ésta es una materia («procesal») reservada a la competencia del Estado, según la Constitución (art. 149.1.6°), como venimos reiterando.

VIII. CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS, EN

MATERIA DE REGISTRO. EL NUEVO CUADRO DE GARANTIAS APLICABLES ANTE RESOLUCIONES REGISTRALES DESFAVORABLES

La Ley General de Sociedades Cooperativas del Estado 3/1987, de 2 de abril, publicada en el BOE del día 8 de dicho mes, tiene -en materia registral- las siguientes características innovadoras:

1ª) Como filosofía de la que parte y síntesis de su regulación, «perfecciona la eficacia del Registro de Cooperativas definida por los principios de publicidad material y formal, legalidad y legitimación, y (se) adapta su organización a la nueva estructura del Estado de las Autonomías» (53) . En congruencia con aquella perfeccionada eficacia se suprime la toma de razón en el Registro Mercantil.

2ª) Regula expresamente el deber de dictar resolución motivada, denegando la inscripción, cuando la falta sea insubsanable (art. 20.3, último párrafo).

3ª) Supera la visión exclusivamente administrativa reflejada en el art. 76.5 del Reglamento de aplicación a las Sociedades Cooperativas de 16 de noviembre de 1978 (54) y ya antes en el art. 59.3 de la Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974 (55) . Esta mutación tiene, a mi juicio, un claro origen legal y cuando menos, dos manifestaciones normativas directas.

El fundamento jurídico de este cambio de orientación es doble; por un lado, y ante todo, la Constitución española, que viene a confirmar, desde su máximo rango, que la ordenación (sustantiva) de los Registros públicos de eficacia jurídica es legislación civil y, en cuanto tal, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.8º); y por otro lado, la Ley Orgánica del Poder Judicial, 6/1985, de 1 de julio, que establece la competencia de los Juzgados y Tribunales «en el orden civil: 1º) Con carácter exclusivo en materia de... constitución, validez, nulidad o disolución de sociedades o personas jurídicas que tengan su domicilio en territorio español... y en materia de validez o nulidad de las inscripciones practicadas en un Registro español...» (art. 22 de aquel texto legislativo orgánico).

En cuanto a las manifestaciones normativas del giro, realmente copernicano, sobre las garantías ofrecidas a los afectados por resoluciones registrales desfavorables, que cabe detectar en la nueva Ley son las siguientes:

A) El art. 154.2, apartado c, según el cual: «La resolución administrativa de descalificación (de una Cooperativa), será revisable en vía judicial y, si se recurriera, no será ejecutiva mientras no recaiga sentencia firme». Como puede verse, el texto (pese a algún arrastre terminológico impreciso) suprime toda referencia a la jurisdicción contencioso-administrativa que, en cambio, era la invocada, expresamente, y por lo tanto con carácter excluyente, en el art. 59.3 de la Ley General de Cooperativas de 1974, precedente inmediato de la nueva legalidad aprobada.

Este argumento -unido a la vigente y citada Ley Orgánica del Poder Judicial- ya bastaría para concluir que si el orden contencioso-administrativo de la jurisdicción no será siempre competente para entender sobre impugnaciones de actos de la Administración con eficacia extintiva respecto a las Sociedades Cooperativas, tampoco tendrá competencia para enjuiciar las resoluciones registrales desfavorables recaídas en el momento constitutivo (esto es, las que nieguen u obstruyan el derecho a la propia existencia a tales entidades). En definitiva, tanto en la fase final o extintiva de estas personas jurídicas, basadas en normas de Derecho Privado (56) , como respecto al período inicial o constitutivo de las mismas, sólo el orden civil de la jurisdicción podrá decir la última palabra. Esto no es sólo una construcción de lógica jurídica (interpretando a contrario sensu el art. 154.2.c de la nueva Ley General de Cooperativas) sino una consecuencia directa del art. 22.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

B) El art. 28 del mismo cuerpo legislativo (titulado «Normas complementarias y supletorias») dispone: «En cuanto

a plazos, recursos, personación en el expediente, representación y demás materias no reguladas expresamente en este Capítulo, se estará a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo, cuyas normas rigen con carácter supletorio».

Este precepto, dotado de una rúbrica excesivamente ambiciosa (a), muestra «prima facie» un alcance literal endógeno (b), que ha de ser interpretado cuidadosamente, pues de no hacerlo así se correría el doble peligro de ignorar el progreso cualitativo que supone respecto a sus antecedentes y -lo que es peor- de atribuirle un alcance incluso inconstitucional (c). Explicaré, seguidamente, estas tres afirmaciones.

a) Que el título del precepto resulta muy ambicioso lo demuestra el hecho de que, atendido el contenido de todo el Capítulo III («Del Registro de Cooperativas») que se cierra con el propio art. 28 de la reciente Ley General de Cooperativas, aquella rúbrica parece anunciar una alusión a (todas) las normas complementarias y supletorias sobre lo regulado en dicho Capítulo. Ahora bien, semejante expectativa se ve pronto defraudada puesto que ni los aspectos procesales -aludidos en el art. 18.6 (57) e implícitos en el art. 20.3, in fine (58) del texto legal- ni la regulación común ordinaria aplicable a los Registros de Cooperativas de las Comunidades Autónomas dotadas de competencia legislativa exclusiva sobre esta clase de Sociedades -Registros Regionales aludidos en el art. 16.7- son materias que quedan cubiertas o reguladas mediante el reenvío que, a la Ley Procedimental de la Administración, realiza el art. 28. Hay pues, pese a la promesa de amplitud que evoca la rúbrica de este precepto, grandes lagunas en el contenido del mismo al relacionarlo, precisamente, con lo que su propio rótulo promete.

b) En segundo término, este último artículo tiene un inmediato alcance, literal o semántico, que cabe calificar de «endógeno», pues se diría que los autores del precepto quedaron deslumbrados, y en cierto modo paralizados, por el indudable carácter de oficina pública administrativa que, como todo Registro (59) , tiene el de Cooperativas. Sólo así se comprende -y debe ser debidamente valorada- la afirmación de que «en cuanto a... (las) demás materias no reguladas expresamente en este Capítulo, se estará a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo, cuyas normas tendrán carácter supletorio». En efecto, es evidente que (como ya dijimos) ni respecto al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva que tienen los perjudicados por actos registrales desfavorables, ni en cuanto al régimen ordenador sustantivo aplicable a los Registros autonómicos, aquella Ley procedimental puede constituir un marco normativo suficiente con el que cubrir las lagunas e insuficiencias de la Ley estatal (y de las Leyes autonómicas) sobre Cooperativas. No se trata, como es obvio, de un problema de origen e índole cronológicos, sino de una imposibilidad material o cualitativa, puesto que, aunque la Ley de Procedimiento Administrativo fuese posterior a la Constitución, no podría, en buena técnica, ni regular materias procesales complementarias (60) , ni decidir en qué medida la ordenación registral cooperativa del Estado es aplicable a las Comunidades Autónomas.

c) Por lo expuesto en los dos apartados precedentes, la remisión de la vigente Ley General de Sociedades Cooperativas (art. 28) a la Ley de Procedimiento Administrativo no ha de entenderse como una fórmula «publicatoria» de toda actividad registral y del sustrato jurídico material en que se basan las calificaciones de los encargados del Registro. En efecto, semejante apreciación implicaría desconocer no sólo la naturaleza privada de toda Cooperativa (61) , sino también ignorar determinados aspectos fundamentales del bloque de nuestra legalidad constitucional, a saber: que la ordenación de los Registros en materia iusprivatista (art. 149.1.8º de la Constitución), y que, por ello, la revisión judicial de la actividad calificadora e inscriptora de los respectivos registradores, compete al orden civil de la jurisdicción ordinaria (art. 22.1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Pero, además, para demostrar que la actual Ley General de Cooperativas no pretende distorsionar (publicándolas) la naturaleza jurídica de las resoluciones basadas en Derecho material privado, basta con

recordar cómo aquel texto se ha guardado de reproducir el tenor del art. 76.5 del Reglamento de 1978, según el cual: «Contra los acuerdos y las resoluciones recaídas en la tramitación de los actos a que se refiere el presente Capítulo y, en general todos los sujetos a calificación e inscripción en el Registro de Cooperativas, podrán interponer los interesados los recursos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958».

Como puede verse, la nueva Ley no afirma que contra todos los acuerdos y resoluciones registrales puedan interponerse, sólo y siempre, recursos administrativos, sino que viene a advertir que, para las materias no reguladas expresamente en este Capítulo (III), ha de estarse a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo. Esta cláusula tiene, a mi juicio, un triple significado, a saber: 1º) ante todo, indica la norma legal complementaria sobre la forma y modo de proceder de los Registros Cooperativos (en este sentido, señala, en primer término, la fuente reguladora de los procedimientos de la Administración registral cooperativa); 2º) en segundo lugar, contiene un reenvío global a toda la LPA y no sólo, o principalmente, a uno de sus Capítulos (concretamente el relativo a «Los Recursos Administrativos» Capítulo II del Título V de aquella Ley), a diferencia de lo que, en definitiva, hace el art. 76.5 del Reglamento de 1978; ello significa que, entre las partes de dicha norma reenviada que, en su caso, habrá que aplicar, está la regulación de las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles (Sección la Capítulo III, del Título VI; arts. 138 a 142, en este caso); c) finalmente, el art. 28 de la reciente Ley de Cooperativas del Estado carece de alcance excluyente o derogatorio sobre regulaciones especiales en materias que no contempla (pues sería absurdo pretender, p. ej., que con el reenvío que formula a la Ley de Procedimiento Administrativo está modificando la Ley Orgánica del Poder Judicial o la Ley de Enjuiciamiento Civil).

IX. DERECHO MATERIAL Y DERECHO PROCESAL ANTE LA ACTIVIDAD DEL REGISTRO DE COOPERATIVAS

Vertebrando las consideraciones anteriores llega el momento de acometer el posible diseño del edificio jurídico que pueda ofrecer cobijo a aquellos ciudadanos que, en su propósito de constituir, desarrollar, impulsar, modificar o disolver Sociedades Cooperativas, se topan con resoluciones registrales de la oficina correspondiente que les son adversas, en cuanto no admiten (sea en todo o en parte) la forma (o el fondo) con los que, precisamente, han decidido moldear jurídicamente sus proyectos de actividad cooperativizada con trascendencia registral.

Pues bien, a mi juicio, integrando la fenomenología de la actividad cooperativista con las diversas piezas normativas existentes en nuestro Derecho, cabe distinguir dos grupos o clases de resoluciones, definitivamente desfavorables, emanadas de la actividad calificadoradora y/o inscriptoria del Registro de Cooperativas, a saber:

1º) Actos registrales adversos a los interesados (en constituir una Cooperativa, o en inscribir una modificación estatutaria, o una fusión entre Cooperativas u otros acuerdos asamblearios o rectores inscribibles, etc.) y cuya fundamentación estriba en normas de Derecho Público; v. gr. consideraciones en torno a la competencia del Registro basada en criterios territoriales puros (p. ej., ámbito de la Cooperativa) u organizativos en relación con la clase y ámbito de Cooperativa (p. ej., el establecido en el apartado b del art. 16.3 de la nueva Ley); discrepancia con la autorización administrativa previa necesaria en ciertas modalidades de empresa cooperativa (tales como de Crédito, Seguros y Sanitarias) (62) ; negativas a inscribir sin haber realizado el órgano registral denegante la previa calificación de los documentos sometidos a examen del Registro (siendo la actividad calificadoradora imprescindible -art. 20 del texto legal- y su omisión causa de nulidad -art. 47.1.c de la Ley de Procedimiento Administrativo-); exigencia, por el Registro, de más requisitos de los que la Ley establece para constituir una Cooperativa (art. 14), para modificar los Estatutos de las ya constituidas (art. 92), o para las fusiones

intercooperativas (arts. 32.1 y 101), etc.

En estos supuestos el Registro de Cooperativas habría actuado o podría haber actuado extralimitándose respecto a un marco jurídico de Derecho Público, contenido tanto en la Ley de Procedimiento Administrativo (arts. 40 y 47.1.c) (63) como en la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, texto refundido de 26 de julio de 1957 (arts. 30 y 31) (64) , al relacionarlas con la Ley de Cooperativas.

Todo este elenco -no exhaustivo- de pronunciamientos constituyen «resoluciones administrativas» o actos de trámite especialmente onerosos (65) , pero siempre de carácter rigurosamente administrativo. Es decir, se trata de «actos de la Administración Pública, sujetos (además) al Derecho Administrativo» y, por ello, revisables ante el orden contencioso-administrativo de la jurisdicción (art. 11 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, y arts. 9.4 y 24 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 2 de julio de 1985). Previamente, habrá que agotar la vía administrativa utilizando los recursos propios de este ámbito.

2º) Actos registrales desfavorables (a los interesados que comparecen ante el Registro de Cooperativas para escindir, constituir, modificar, fusionar, etc., Sociedades Cooperativas) y que -cumpliendo la normativa jurídico-pública- suponen una denegación definitiva de la inscripción solicitada basada en normas y criterios jurídico-privados [p. ej. en preceptos legales y estatutarios imperativos, pero de Derecho Privado, sobre Sociedades Cooperativas -art. 20.1 y 2 de la Ley en relación con los arts. 35.2 y 36 del Código Civil-; en la discutida legalidad de las formas extrínsecas de los documentos notariales o privados societarios (66) aportados; en la validez del contenido de éstos -sean estatutarios o meramente assemblearios- o en la capacidad y legitimación de los otorgantes; arts. 20.2 y 39 de la vigente Ley General de Cooperativas en relación con los arts. del Código Civil sobre reglas de capacidad de las personas físicas (67) o jurídicas (68) , etc.].

En todos estos casos, viene a estar en juego la constitución, la validez, la nulidad o la disolución de Sociedades (Cooperativas) con domicilio en territorio español, o bien los acuerdos y decisiones de sus órganos, y, en algún supuesto, hasta la validez o nulidad sustantiva (no meramente procedimental) de (anteriores) inscripciones practicadas en el Registro de Cooperativas, pero en definitiva vínculos, títulos o relaciones basadas en la autonomía de la voluntad y por tanto de Derecho Privado. Por consiguiente, la eventual impugnación de tales resoluciones registrales -que se pronuncian sobre zonas iusprivadas- habrá de ejercitarse ante los Jueces y Tribunales del orden civil (art. 51 de la LEC; art. 2.ª de la LJCA; arts. 9.2 y 22.1 de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial).

Ahora bien, como la resolución registral no exterioriza una divergencia inter pares, es decir, entre dos sujetos de Derecho Privado, sino una contienda suscitada como consecuencia de, y contra, actos dictados por la Administración Pública (registral en este caso), los afectados que, por razón de la materia, pretendan acogerse a la tutela judicial ordinaria han de deducir la denominada «reclamación administrativa previa». Es decir, han de cumplir -como presupuesto procesal- lo establecido en los arts. 138 a 142 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 1958 (con la reforma por Ley 164/1963, de 2 de diciembre, que afecta al art. 142; además de las derivadas de la supresión de la Dirección General de lo Contencioso) (69) . En efecto, debemos recordar que el art. 138 de esta norma legal dispone que «La reclamación en vía administrativa será requisito previo al ejercicio de toda clase de acciones fundadas en el Derecho Privado o Laboral contra el Estado y Organismos autónomos. Dicha reclamación se tramitará y resolverá por las normas contenidas en este Capítulo y, en su defecto, por las generales de esta Ley» (el subrayado es mío).

Si la resolución del Ministro competente (en este caso, y dentro del ámbito de la legislación y Administración del Estado, el de Trabajo y Seguridad Social), tanto expresa como presunta (por silencio negativo), fuese

desfavorable, se abren los plazos (bimestral o cuatrimestral, respectivamente) que señala el art. 142 de la LPA, para ejercitar «la acción judicial correspondiente», que, a mi juicio, será la de tipo declarativo ordinario por el trámite del juicio de menor cuantía (70) , salvo en los contadísimos supuestos en que la resolución registral implique disconformidad (por calificación desfavorable) con acuerdos sociales de la Cooperativa claramente cuantificables pecuniariamente y cuya cuantía exceda de cien millones de pesetas (71) ; en este último supuesto habría que acudir al juicio declarativo de mayor cuantía (72) .

Quedaría por resolver el problema de aquellas resoluciones desfavorables en las que parezca dudoso si se trata de actos que son en su integridad administrativos stricto sensu o de pronunciamientos mixtos de origen formalmente administrativo (en cuanto procedentes de una oficina registral pública), pero cuyo fundamento y contenido materiales son parcialmente jurídico-privados. Tales casos de «zonas grises» o conflictivas es indudable que pueden plantearse en la práctica de hecho; más aún, como se ha dicho -muy plásticamente- ante el problema de dualidad jurisdiccional para juzgar a la Administración Pública, «el reparto de competencias entre la jurisdicción administrativa y la judicial (ordinaria) asombra a la doctrina y exaspera a los particulares» (73) , lo que demuestra la realidad de aquellos supuestos de encaje problemático.

Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico vigente, existen al menos dos preceptos que sin duda pueden ayudar a resolver este problema. En efecto, por un lado está la norma según la cual: «a los solos efectos prejudiciales cada orden jurisdiccional podrá conocer de asuntos que no le estén atribuidos privativamente» (art. 10.1 de la misma LOPJ). A su vez esta norma aplicada a un acto registral problemático o conflictivo de contenido bifronte o dual (público y privado), cuya impugnación se haya residenciado en la jurisdicción contencioso-administrativa, no puede ignorar los límites que para conocer de cuestiones prejudiciales tendrá siempre dicho orden jurisdiccional (a saber: que las cuestiones no pertenecientes al orden administrativo estén directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo y no sean de carácter penal; y, en cuanto a la decisión que se pronuncie, que ésta «no producirá efecto alguno fuera del proceso en que se dicte, y podrá ser revisada por la jurisdicción correspondiente»; art. 4 de la LJCA).

X. CONSECUENCIAS DEL NUEVO SISTEMA REVISOR DE LA ACTIVIDAD REGISTRAL COOPERATIVA

La dicotomía fundamental de supuestos de hecho y de tratamientos jurídicos ante resoluciones registrales desfavorables (de base esencialmente iusprivativista en un caso, con apoyatura sólo jurídico-pública en el otro) supone la configuración de un nuevo sistema de revisión jurisdiccional de la actividad del Registro de Cooperativas que tiene, a mi juicio, las siguientes consecuencias:

1ª) Es coherente con el carácter material de Derecho Privado en que se apoya, en la mayoría de los casos, la actividad calificadora e inscriptora de los Registros públicos de valor o eficacia jurídica, es decir de los llamados Registros en sentido propio; este carácter, como ya sabemos, viene consagrado en la Constitución para esta clase de instituciones registrales entre las que se encuentra el Registro de Cooperativas, sobre todo en la configuración que resulta de la vigente Ley reguladora de estas entidades. Pero el nuevo sistema tampoco ignora que, en algunos casos, la actuación registral -cooperativa viene basada exclusivamente en normas materiales de Derecho Administrativo, en cuyo caso habrá que aplicar las normas de este sector ordinamental.

2ª) Permite reconducir a unidad, en todo el territorio español -por virtud fundamentalmente de la competencia exclusiva del Estado para la ordenación de los Registros jurídicos- el pluralismo, hoy existente, en la regulación registral-cooperativa emanada de diversas Comunidades Autónomas y, a la vez, superar sus ambigüedades, lagunas y hasta -en algún caso- desajustes respecto a la Constitución. Unidad, naturalmente, en lo esencial, y

compatible con las especialidades orgánicas propias de cada Comunidad.

3ª) Garantiza y hace efectivo los principios de igualdad ante la Ley y de tutela judicial efectiva respecto a resoluciones desfavorables de los Registros de Cooperativas que, como es obvio, no pueden ser objeto (para los mismos supuestos de hecho y fundamentos jurídico-materiales) de tratamientos distintos en función de la Comunidad Autónoma en que esté enclavado el Registro de Cooperativas competente.

4ª) Se ajusta a las pautas de especialización funcional de los diversos órdenes de órganos judiciales trazadas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y también es coherente con el carácter general de la jurisdicción civil que esta norma subraya (74) .

5ª) Permite articular unas mayores cautelas previas y mejores garantías de calidad e imparcialidad en el control de las resoluciones registrales cooperativas, que por estar, en la mayoría de los casos, fundadas en el Derecho Privado, van a ser objeto de reconsideración en vía de reclamación administrativa previa, que está basada en una técnica extrajerárquica (75) y rodeada de un asesoramiento y propuesta previas altamente cualificados (76) .

6ª) Introduce la posibilidad de que, en todos los casos de calificación desfavorable de escrituras públicas, en las que se reflejen discrepancias con actuaciones de Derecho Privado, el Notario interviniente pueda instar la reclamación administrativa previa. En efecto, siendo dicho fedatario un profesional del Derecho con plenitud de fe pública en las relaciones no contenciosas de Derecho privado (arts. 1 y 2 del Reglamento Notarial, de 2 de junio de 1944) y que responde ante los otorgantes cuando el acto o contrato deje de inscribirse (en los términos que señala el art. 146 del mismo Reglamento), sería inadmisibles negarle legitimación, bien en cuanto titular de derechos subjetivos (al honor profesional y a la defensa de su patrimonio), bien en cuanto interesado legítimo, personal y directo con derecho a personarse en el expediente antes de que recaiga resolución definitiva (art. 23, apartados a y c de la LPA). Con lo cual además se está reconduciendo a una norma estatal un problema ligado a la «ordenación de los instrumentos públicos» (art. 149.1.8º de la Constitución).

7ª) Este nuevo sistema no viene contradicho, antes bien resulta confirmado, por el tenor de la actual Ley General de Cooperativas del Estado, interpretada con arreglo a todas las pautas hermenéuticas que señala el Código Civil, en su art. 3.1.

8ª) Finalmente, a mayor abundamiento, el renovado cuadro de garantías y controles jurisdiccionales (sobre el Registro Cooperativo) se adecua mutatis mutandis a las pautas establecidas por el legislador post-constitucional para otra institución registral (a saber: el Registro de la Propiedad Industrial) en cuyo régimen jurídico se distingue entre las revisiones a ejercitar en vía contencioso-administrativa (fundadas en la omisión de trámites esenciales o en el incumplimiento de requisitos de forma) por un lado y las acciones civiles por violación del derecho de patente, por otro (para el primer supuesto, ver los arts. 47 y 48 de la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes; para el segundo, los arts. 62 a 71 de dicho texto legal).

XI. CONCLUSIONES

Como consecuencia de todo lo expuesto creo que cabe llegar a las siguientes conclusiones:

Primera. La Ley 52/1974, General de Cooperativas, pese a que privatizó, inequívocamente, el régimen sustantivo de estas entidades y a que superó una perspectiva concesional en la actividad del Registro correspondiente, aproximándolo a una función cuasijurisdiccional, no llegó a desarrollar esta nueva perspectiva en lo relativo a los medios de defensa y garantía contra resoluciones registrales desfavorables, pues el legislador silenció casi por completo toda esta temática. Por su parte, el Reglamento de 1978 se conformó con reconducir expresamente esta materia al régimen de recursos administrativos y, de modo tácito, a la jurisdicción contencioso-administrativa

(que la Ley había evocado sólo al regular la descalificación).

Segunda. El Proyecto de Ley estatal de Cooperativas de 1980, diseñaba un régimen también poco coherente, puesto que las resoluciones de un Registro cuya eficacia se basaba en la del Mercantil sólo serían recurribles en vía administrativa.

Tercera. El legislador vasco de 1982, al regular la materia registral en sede cooperativa, opta por mimetizar - aunque de forma muy sintética- las previsiones del Proyecto estatal de 1980, a las que incorpora la discutible innovación del silencio positivo (que en rigor nunca podrá suplir a los actos de calificación jurídica de Estatutos y otros documentos inscribibles).

Cuarta. La regulación catalana sobre el Registro Cooperativo (de 9 de marzo de 1983) constituye el resultado final de dos directrices: por un lado, la idea de que un legislador autonómico no puede configurar el perfil íntegro o exhaustivo de un Registro jurídico y no meramente administrativo (de ahí el silencio sobre algunos principios registrales) y, por otro lado, el designio de no olvidar que, ante calificaciones desfavorables, además de utilizar algún recurso administrativo peculiar o intraautonómico (que es objeto de regulación expresa) los interesados podrán ejercitar los demás recursos y acciones que establece «la legislación vigente» (estatal) que, sin embargo, no es objeto de identificación o concreción.

Quinta. El Registro de Cooperativas Andaluzas no aporta en su regulación (Ley del Parlamento Andaluz de 2 de mayo de 1985) ningún avance; al contrario, se le asigna a aquella institución un régimen continuista con sistemas de revisión netamente administrativos. En cuanto al Reglamento que desarrolla aquel texto legal, pretende atribuir efectos constitutivos a la inscripción de las Asociaciones de Cooperativas, norma que debe considerarse nula e ineficaz por colidir con el art. 22.3 de nuestra Carta Magna.

Sexta. La obra del legislador valenciano (de 25 de octubre de 1985) representa, sin duda, el esfuerzo normativo autonómico más serio y consistente para configurar un Registro Cooperativo de presupuestos técnicos y eficacia jurídico-privada. La equívoca alusión de un precepto concreto al régimen del recurso gubernativo en sede registral mercantil, es despejada en el posterior Reglamento del Consell de la Generalitat sobre aquella institución calificadora y registradora; pero, pese a las notables innovaciones normativas, la vía jurisdiccional también es silenciada, tanto en aquella Ley como en este texto reglamentario.

Séptima. La nueva Ley General de Cooperativas del Estado, si bien podía haber sido más explícita al respecto, supone un avance jurídico indudable en la materia que nos ocupa, puesto que no sólo perfecciona la eficacia en Derecho de las actividades registrales (suprimiendo el problemático enlace con el Registro Mercantil, por la vía de la debatida «toma de razón») sino que, además, supera la visión exclusivamente administrativa de la Ley de 1974 y de su Reglamento de 1978. Ello se debe al impacto tanto de la Constitución (art. 149.1.8º) como de la reciente Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 22.1), y tiene sus principales manifestaciones en los arts. 154.2 y 28. Este último precepto, no obstante su equívoca rúbrica, supone un claro avance respecto a la regulación precedente, pues en definitiva, su reenvío global a la Ley de Procedimiento Administrativo, tomada en bloque, permite aplicar la garantía especial consistente en la reclamación previa al ejercicio de la pertinente acción civil (arts. 138 y siguientes de dicho cuerpo legal). El carácter extrajerárquico, y con previo asesoramiento muy cualificado, convierten a dicha reclamación previa en una técnica más depurada y eficaz que la pura mecánica de los recursos administrativos, basados en el principio de jerarquía y autoinformados por el mismo órgano que resolvió en primera instancia.

Octava. En la legislación cooperativa coexisten dos clases de normas materiales: unas (que son la mayoría) de Derecho Privado, y otras de carácter iusadministrativo. Ello unido a la especialización funcional de los órganos

judiciales, conduce a distinguir sendos bloques o grupos de resoluciones del Registro de Cooperativas, a saber: por un lado, los actos registrales adversos a los interesados cuyo fondo o fundamento y cuyo contenido material son jurídico-privados; por otro, los actos registrales desfavorables cuyo contenido es reflejo de alguna potestad administrativa o adolece de tachas en el procedimiento adopción del propio acto. En el primer caso el control jurisdiccional pasa por una reclamación previa a la interposición de la acción enjuicio declarativo ordinario (de menor cuantía en casi todos los supuestos); en el segundo caso, las vías de garantía y defensa ofrecidas a los interesados son el sistema de recursos administrativos y la ulterior revisión ante el orden contencioso-administrativo de la jurisdicción.

Novena. El nuevo sistema de revisión de las resoluciones emanadas del Registro de Cooperativas que, a mi juicio, deriva de nuestro ordenamiento jurídico vigente y en especial de la nueva Ley General del Estado sobre estas Sociedades, permite obtener los siguientes resultados o consecuencias: 1ª) concordancia con el carácter, privado o público, del Derecho material aplicado en cada caso; 2ª) unidad básica en los efectos sustantivos de todos los Registros de Cooperativas que hoy existen en nuestro país, a saber: el del Estado y los Autonómicos; 3ª) tratamiento idéntico en las manifestaciones del principio constitucional de tutela judicial efectiva aplicado a la revisión de los actos registrales desfavorables; 4ª) coherencia con las pautas de especialización funcional de los órganos jurisdiccionales; 5ª) mejor control técnico y mayor juridicidad en los supuestos de resoluciones adversas del Registro Cooperativo basadas en la aplicación del Derecho Privado; 6ª) reconocimiento de legitimación rara recurrir a los Notarios autorizantes, cuando (os contratos o actos privados en los que hayan intervenido tales fedatarios no sean inscritos u obtengan calificación desfavorable; 7ª) similitud, mutatis mutandis, con la posición adoptada por la reciente Ley de Patentes al regular las consecuencias procesales de la actividad del Registro de la Propiedad Industrial.

Nota del Autor: Este trabajo -que fue presentado en su día al IV Premio Nacional LA LEY- se publica por recomendación del Comité Editorial de esta Revista; la única -y lógica- diferencia con la versión original consiste en haber sustituido las primitivas remisiones al «Proyecto de Ley General de Cooperativas», por las correspondientes referencias al texto jurídico que, desde el 8 de abril de 1987 (BOE núm. 84), fue publicado como «Ley General de Cooperativas». Pero conviene aclarar que el contenido y numeración de los preceptos glosados inicialmente conservan toda su validez al no haber sido modificados por el legislador.

- (1) Datos obtenidos por el autor en la Dirección General de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

[Ver Texto](#)

- (2) Sobre los servicios educativos cooperativizados pueden verse los núms. 35 (1975), 44 (1978) y 51 (1983) de la Revista Estudios Cooperativos (AECCOP, Madrid), con trabajos de diversos autores sobre las Cooperativas de Enseñanza. En cuanto a la cooperación en la sanidad una panorámica sobre su significado, manifestaciones y problemática, recogiendo la doctrina anterior. en ALONSO SOTO, F., La alternativa del Cooperativismo Sanitario, Madrid, 1986.

[Ver Texto](#)

- (3) Como ha subrayado, en breves pero muy precisas páginas, GIRON TENA, J., en su Derecho de Sociedades, Tomo I, Madrid, 1976, págs. 95 a 102.

[Ver Texto](#)

- (4) Tal era el sistema implantado en la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942.
[Ver Texto](#)
-
- (5) En efecto, el art. 129.2 de nuestra Carta Magna, entre otras cosas, establece que «los poderes públicos fomentarán, mediante una legislación adecuada, las Sociedades Cooperativas».
[Ver Texto](#)
-
- (6) Vid. los arts. 33, 38, 129.2 y 22, respectivamente, de nuestro texto constitucional.
[Ver Texto](#)
-
- (7) art. 149.1, apartados 3º y 6º respectivamente (completado este último por los arts. 24.1, 53.1 y 81 de la Constitución).
[Ver Texto](#)
-
- (8) REYNA FERNANDEZ, S., «Tratamiento del cooperativismo en las instituciones de la CEE», en Noticias CEE, núm. 24, enero 1987, pág. 31.
[Ver Texto](#)
-
- (9) Cuando se escribió el texto primitivo de este trabajo ya casi había concluido la tramitación del Proyecto de Ley General de Sociedades Cooperativas en el Senado; la aprobación definitiva por el Congreso tuvo lugar en la sesión celebrada el día 17 de marzo de 1987.
[Ver Texto](#)
-
- (10) Así cabe citar a LOUIS, R. (especialista de la OIT) y en Italia a VERRUCOLI y DABORMIDA.
[Ver Texto](#)
-
- (11) Como ha recordado VICENT CHULIA, F., en Compendio crítico de Derecho Mercantil, Tomo I, 2ª ed., Barcelona, 1986, pág. 236.
[Ver Texto](#)
-
- (12) Que, sin embargo no era una consecuencia inevitable pues la descalificación podría haber motivado sólo una mutación forzosa del tipo social, como señaló el autor citado en la nota anterior en su importante trabajo «Las empresas mutualísticas y el Derecho mercantil en el ordenamiento española, Rev. Crít. Der. Inmobiliario, núm. 512, 1976,
[Ver Texto](#)
-
- (13) Dos magníficos trabajos pero que a la vez, demuestran la complejidad de esta materia y las dificultades de obtener en todo su desarrollo el mismo grado de adhesión por parte de los lectores, son los de GONZALEZ PEREZ J., «El recurso gubernativo contra la calificación del registrador de la propiedad» y de LACRUZ BER- J.L., «Dictamen sobre la naturaleza de la función registral y la figura del Registrador», publicados en los núms. 516 (1976) y 530 (1979) de la Rev. Crít. Der. Inmobiliario.
[Ver Texto](#)
-

- (14) Concretamente formulada por SANCHEZ CALERO, F. y OLIVENCIA RUIZ, M., en su trabajo «Relaciones del régimen jurídico de las sociedades mercantiles y de las sociedades cooperativas», en *El Cooperativismo en la coyuntura económica actual*, Madrid, 1964, págs. 135 y ss.; pero también por VICENT CHULIA, F. en «Análisis crítico del nuevo Reglamento de Cooperación», *Rev. Der. Mere*, núms. 125-126, pág., 479.
- [Ver Texto](#)
-
- (15) Pese al inicial optimismo valorativo del primer comentarista de este texto (POLO DIEZ A., *Misión y sentido de la nueva Ley de Cooperación*, Madrid 1942 págs. 114 y 115), el sistema registral e 1942 era atípico y de índole tutelar; baste para demostrarlo que el Ministerio de Trabajo debía «aprobar los Estatutos» (art. 5 de aquella Ley) antes de que tuviese lugar la llamada «sesión de constitución» (art. 29 del Reglamento de 11 de noviembre de 1943).
- [Ver Texto](#)
-
- (16) En efecto, la nueva Ley ha entrado en vigor el 28 de abril de 1987.
- [Ver Texto](#)
-
- (17) Una indicación sintética sobre estas vacilaciones doctrinales puede verse en PAZ CANALEJO, N., *El nuevo Derecho Cooperativo español*, Madrid, 1979, pág. 56.
- [Ver Texto](#)
-
- (18) Ese plazo es de 30 días (según el art. 42.c de la Ley).
- [Ver Texto](#)
-
- (19) En efecto, el legislador había señalado al Gobierno (en su disp, final 1ª núm. 1) el término de un año para aprobar el Reglamento de la Ley).
- [Ver Texto](#)
-
- (20) Este precepto sólo obliga a instar su anotación en el Registro Mercantil a aquellas Cooperativas que, según los criterios y normas del art. 83 reglamentario, estuviesen obligadas a designar Director desde su constitución. Ello equivale a reservar esta obligación a las Sociedades de Crédito, de segundo o ulterior grado, y a las de primero con un número de socios o una cifra de capital de cierto relieve (las pautas concretas se determinan en el citado art. 83).
- [Ver Texto](#)
-
- (21) Ese precepto reglamentario viene a establecer que la inscripción de los actos (entre otros) de constitución de las Cooperativas, en el Registro propio de éstas, será constitutiva.
- [Ver Texto](#)
-
- (22) Así, ante todo, BROSETA PONT y VICENT CHULIA (en el *Manual de Derecho Mercantil del primero*, cuyo epígrafe sobre «Las empresas mutualísticas» redactó el segundo; 3ª ed., Madrid 1977); con gran detenimiento el segundo autor en su obra «Las empresas mutualísticas...» citada, págs. 69 y ss., Esta última aportación es seguida por CAMARA ALVAREZ en sus *Estudios de Derecho Mercantil*, I, 2ª ed., Madrid, 1977; págs. 256 y ss, También hay que referirse a GIRON TENA, J., *Derecho de... cit.*, págs. 109 y 110.
- [Ver Texto](#)
-

- (23) Esta interpretación parece la más lógica por ser más respetuosa con la autonomía de cada Sociedad para «elaborar y aprobar» sus Estatutos (art. 22), pero la Ley no es muy precisa. Sobre el tema, AGUILAR GARCIA, M., «Notas acerca de la capacidad, la constitución y la representación en la Ley de Cooperativas de 1974. Concordancias con el Código Civil», Rev. Der. Notarial, abril-junio 1975, núm. 88, págs. 27 y ss.
- [Ver Texto](#)
-
- (24) Esta intervención de la estructura burocrática del Sindicalismo Vertical fue suprimida, a raíz del RDL 31/1977, de 2 de junio, por el RD 2508/1977, de 17 de junio.
- [Ver Texto](#)
-
- (25) Según el art. 122.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo (redactado por la Ley de reforma parcial de la misma, de fecha 2 de diciembre de 1963) la resolución del recurso de alzada agota la vía administrativa.
- [Ver Texto](#)
-
- (26) En efecto, el RD 2848/1979, de 21 de diciembre, declaró en suspenso los plazos que, para adaptar los Estatutos de las Sociedades Cooperativas, había señalado la disp. trans. 3ª del Reglamento de 17 de noviembre de 1978.
- [Ver Texto](#)
-
- (27) Publicado en el B.O. de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, con fecha 24 de junio de 1980.
- [Ver Texto](#)
-
- (28) Concretamente el País Vasco (pues su Estatuto de Autonomía fue aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre) y Cataluña (cuyo Estatuto autonómico fue formalizado jurídicamente por virtud de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, también).
- [Ver Texto](#)
-
- (29) Se refiere a la «Recomendación sobre el papel de las Cooperativas en el progreso económico y social de los países en vías de desarrollo» adoptada por la Conferencia General de la OIT, con fecha 21 de junio de 1966. Su texto completo puede verse en Organización internacional del Trabajo. Convenios y Recomendaciones 1919-1983, Madrid, 1984, págs. 216 y ss.
- [Ver Texto](#)
-
- (30) Exposición de Motivos, párrafo undécimo. Curiosamente esta parte expositiva no fue publicada por el B.O. de las Cortes Generales referenciado en la nota 27; puede verse como separata en la Revista Empresa Cooperativa, año II, núm. 8, Madrid, julio 1980.
- [Ver Texto](#)
-
- (31) Igual al mínimo de fundadores que el Proyecto exigía, a saber: cinco en Cooperativas de primer grado, y tres en las de segundo grado (art. 6).
- [Ver Texto](#)
-
- (32) RODRIGUEZ ADRADOS, A., «La función notarial y la constitución de las Cooperativas (a propósito del Proyecto de 1980)» Comunicación al II Congreso Nacional del Notariado Español (Sevilla octubre de 1980). Publicada en Rev. Der.

Notarial, abril-junio 1980, págs. 185 y ss.

[Ver Texto](#)

-
- (33) Concretamente, en el art. 44 y concordantes de dicho texto reglamentario aprobado por Decreto de 14 de diciembre de 1956 (aunque, según esta norma, la denegación de inscripción por falta insubsanable no genera anotación preventiva).

[Ver Texto](#)

-
- (34) Concretamente en el art. 10, apartado 23, de la Ley Orgánica 3/1979.

[Ver Texto](#)

-
- (35) Que, curiosamente, contemplaba el Reglamento estatal de 11 de noviembre de 1943.

[Ver Texto](#)

-
- (36) Sobre esta materia puede verse ISPIZUA, A., «La constitución de Cooperativas en Euskadi» en Simposio: hacia el Asociacionismo cooperativo vasco, 1ª ed., Bilbao, 1986, págs. 11 y ss.

[Ver Texto](#)

-
- (37) sentencia 72/1983, de 29 de julio (B.O.E. del 18 de agosto).

[Ver Texto](#)

-
- (38) Fundamento jurídico 8 de la sentencia del Tribunal Constitucional que acabamos de señalar, en el que, además, se declara el carácter no constituyó de la toma de razón en el Registro Mercantil.

[Ver Texto](#)

-
- (39) art. 9, apartado 21, de la Ley Orgánica 4/1979.

[Ver Texto](#)

-
- (40) El interesante Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat sobre el proyecto de Ley de Cooperativas de Cataluña (emitido el 2 de junio de 1982) puede verse en el primero de los volúmenes de Dictámenes, editado por dicha Comunidad Autónoma (Barcelona, 1984); la materia registral se aborda, concretamente, en las págs. 289 y ss.

[Ver Texto](#)

-
- (41) Me refiero a ECHEVARRIA TORRECILLA, A.M., en su obra La Sociedad Cooperativa (según la Ley Catalana de Cooperativas 4/1983), Barcelona, 1983 (cfr., concretamente, las págs. 32 y 33 en las que estudia la materia registral).

[Ver Texto](#)

-
- (42) art. 13.20, de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.

[Ver Texto](#)

-
- (43) De acuerdo con los arts. 97 y 103.2 de nuestra Carta Magna.
(43 bis) Sobre esta exigencia de Ley Orgánica puede verse GONZÁLEZ PEREZ, J., El derecho a la tutela jurisdiccional,

Madrid, 1984; en especial págs. 35 y 36. el argumento esencial reside en el emplazamiento sistemático del art. 24 de la Constitución en relación con el art. 81.1, pero también en el hecho de que la tutela judicial es inseparable de cómo se constituyen, funcionan y se gobiernan los Juzgados y Tribunales, materias todas éstas reservadas a la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 del texto constitucional).

[Ver Texto](#)

- (44) SERRANO SOLDEVILLA, A.D., «Breve acercamiento a la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas» en Temas Laborales, núm. 3 (abril-junio 1985), Junta de Andalucía, Sevilla, págs. 51 y ss.

[Ver Texto](#)

- (45) Lo demuestra el núm. 2 del propio art. 86 reglamentario al que, en aras de la brevedad, me remito.

[Ver Texto](#)

- (46) La posibilidad de exigir la inscripción en un Registro, u otros requisitos, para que ciertas Asociaciones lleguen a acceder a determinadas ayudas o posiciones de estímulo o fomento público es cosa distinta y admitida por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (sentencia de 24 de mayo de 1985, sobre la Ley 13/1980, General de Cultura Física y del Deporte).

[Ver Texto](#)

- (47) Sobre esta materia la aportación pionera en nuestro país ha sido la conocida de GARCIA DE ENTERRIA, E., «La Constitución como norma jurídica», publicada originariamente en su Curso de Derecho Administrativo, Madrid, 1980, págs. 95 a 119. Más recientemente, con atinadas precisiones y reflejando el estado de la cuestión tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, es muy útil consultar a SAAVEDRA GALLO, P., «La justicialidad de la Constitución y los órganos jurisdiccionales ordinarios», en Justicia, 1986, núm. 1, págs. 35 y ss.

[Ver Texto](#)

- (48) Reconocida, entre otros preceptos, en el art. 31.21 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1º de julio, del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana.

[Ver Texto](#)

- (49) VICENT CHULIA, F., Compendio crítico... cit., págs. 101, 562 y 573.

[Ver Texto](#)

- (50) Mejor hubiera sido decir «la entidad inscrita (o registrada)»; pues la «creación» o constitución coincide con el acto inscriptor sólo en el caso de Sociedades Cooperativas, ya que tratándose de Asociaciones intercooperativistas estas organizaciones -como ya quedó demostrado- se constituyen antes del acceso tabular. No obstante, el legislador valenciano no ha incurrido en el defecto del Reglamento andaluz sobre el Registro Cooperativo, pues en ningún momento afirma que para tales Asociaciones la inscripción sea constitutiva.

[Ver Texto](#)

- (51) Esta norma (que en su parte final debe entenderse como una alusión al borrador o minuta de escritura) puede producir dos interesantes efectos, a saber: por un lado atenuar los alicientes para acudir al Registro Cooperativo antes de que intervenga el Notario; por otro lado, evitar que la actividad notarial se limite a la protocolización de textos estatutarios pre-calificados en la oficina registral como ocurre, con demasiada frecuencia, en la actualidad.

Todo ello puede estimular la actividad creativa, tanto de nuestra clase notarial como de la Abogacía, en un área institucional que aún necesita adquirir importantes cotas de rigor, precisión y seguridad jurídica.

[Ver Texto](#)

(52) Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, del 2 de diciembre de 1986.

[Ver Texto](#)

(53) Exposición de Motivos, núm. III.

[Ver Texto](#)

(54) Este precepto ha sido transcrito en el apartado II.

[Ver Texto](#)

(55) Este art. establece que la resolución (administrativa) de descalificación será revisable en vía contencioso-administrativa, como ya dijimos.

[Ver Texto](#)

(56) El carácter jurídico-privado de las Cooperativas es un dato incontestable en nuestro ordenamiento jurídico que se ha preocupado de subrayarlo, sobre todo, a partir de la Ley de 1974, en cuya parte expositiva puede leerse que «tampoco la Administración Pública podrá limitar la plena autonomía de la entidad, que se mantiene anclada en el Derecho Privado con absoluta firmeza» (párrafo decimosexto de la Exposición de Motivos). En la doctrina española desde el primer momento se resaltó este dato; así, además de los autores mencionados en las notas 3 y 11, hay que recordar las aportaciones de GOMEZ CALERO («Sobre la "mercantilidad" de las Cooperativas», en Rev. Der. Mere, 1975, págs. 301 y ss.) y de SANCHEZ CALERO, F. («Los conceptos de sociedad y de empresa en la Ley de Cooperativas», en Libro-Homenaje a ROCA SASTRE. Barcelona, 1977, pág. 493 y ss.).

[Ver Texto](#)

(57) Cuando alude a la «declaración de inexactitud o nulidad», que habrá de ser judicial siempre que afecte a títulos o contenidos de Derecho Privado, pues en esta área jurídica no cabe el privilegio administrativo de declaración de nulidad de los actos emanados de la Administración, reconocido en el art. 109 de la LPA; conforme GONZALEZ PEREZ, J., Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo, Madrid, 1977, pág. 658.

[Ver Texto](#)

(58) Puesto que toda denegación de inscribir por falta insubsanable, será revisable ante los órganos jurisdiccionales competentes, aunque ese precepto no lo diga expresamente.

[Ver Texto](#)

(59) En efecto, incluso el más tradicional de nuestros Registros jurídicos (el de la Propiedad) es una «institución administrativa» que pertenece a lo que ZANOBINI ha llamado la «Administración pública del Derecho privado»; vid. DIEZ PICAZO, L., Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial, volumen segundo, Madrid, 1978, págs. 249 y 250.

[Ver Texto](#)

(60) Los aspectos esenciales de la jurisdicción son materia de Ley Orgánica, como ya dijimos.

[Ver Texto](#)

-
- (61) En efecto, de todos los actos con acceso obligatorio al Registro Cooperativo, la mayoría de ellos descansan, en último término en la capacidad de autorregulación y autogobierno de las Sociedades Cooperativas (es decir, en la autonomía de la voluntad -art. 1255 del Código Civil-), sin que, para su perfección, precisen ningún mecanismo o complemento administrativo de tipo autorizatorio, ratificador o análogo, que los avale u homologue.

[Ver Texto](#)

-
- (62) Para las primeras cfr. el RD 2860/1978, de 3 de noviembre, en relación con las disposiciones derogatoria y transitoria 7ª de la nueva Ley; para las Cooperativas de Seguros además del art. 143 de este mismo texto legal hay que tener en cuenta la Ley de Ordenación del Seguro Privado de 2 de agosto de 1984, que también se aplica a las Cooperativas Sanitarias, dado el estrecho concepto de éstas que traza el art. 144 de la actual Ley. Todas ellas están sometidas a un sistema de autorización que, aunque reglada, constituye una técnica de policía administrativa. Vid. MARTINRETORTILLO BAQUER, S., «La empresa aseguradora: marco institucional de su ordenación administrativa» en Der. Esp. Adrvo., núm. 50, abril-junio 1986, en especial págs. 179 y 180.

[Ver Texto](#)

-
- (63) El art. 40 dispone: «1. Los actos administrativos se producirán por el órgano competente mediante el procedimiento que, en su caso, estuviere establecido. 2. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y será adecuado a los fines de aquéllos». Esta norma viene reforzada, desde el máximo rango, por los arts. 9 (núms. 1 y 3) y 102 (núm. 1) de la Constitución. Por su parte el art. 47.1.c de la LPA establece que «Los actos de la Administración son nulos de pleno derecho... cuando fuesen dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello...».

[Ver Texto](#)

-
- (64) El art. 30 dispone: «Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general aunque aquéllas tengan grado igual o superior a éstas». En cuanto al art. 31 establece: «Las resoluciones y acuerdos que dicte la Administración, bien de oficio o a instancia de parte, lo serán con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo».

[Ver Texto](#)

-
- (65) Bajo esta última expresión pretendo referirme a los «actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión», a los que se refiere el art 113.1 de la LPA, como susceptibles de ser recurridos en vía administrativa.

[Ver Texto](#)

-
- (66) Pues no siempre han de ser instrumentos públicos notariales los documentos que acceden al Registro; p. ej. la aceptación de los socios electos como Consejeros, Interventores o Liquidadores, puede practicarse mediante simple certificación (privada) del Acta de la Asamblea con las firmas del Secretario certificador y Presidente, legitimadas por Notario (lo que no transforma la naturaleza del documento, convirtiéndola en público). En definitiva, se trata de una manifestación de la denominada «fe social» (meramente privada), pues el Notario legitimador de las firmas no actúa -en ese caso- como fedatario de lo ocurrido en la Asamblea electoral.

[Ver Texto](#)

(67) arts. 317, 318 y 320 de nuestro primer cuerpo legal.

[Ver Texto](#)

(68) arts. 37 y 38 del mismo texto codificado.

[Ver Texto](#)

(69) Que tuvo lugar a virtud de lo establecido por la disp, adic. 1ª núm. 1, del RD 850/1985, de 5 de junio, de organización de los Servicios Jurídicos del Estado.

[Ver Texto](#)

(70) En aplicación de la cláusula residual establecida -en favor de este cauce que ha pasado a ser el «proceso tipo»- por el art. 484, apartado 4º de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

[Ver Texto](#)

(71) Por ejemplo: una modificación estatutaria que cifrara el capital social mínimo de la Cooperativa por encima de aquel importe de cien millones de pesetas.

[Ver Texto](#)

(72) Aplicando el art. 483, apartado 1º de la ya citada Ley Rituaria.

[Ver Texto](#)

(73) SANDEVOIR, Etudes, cit. por GONZALEZ PEREZ, en Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo, Madrid, 1977, pág. 925.

[Ver Texto](#)

(74) El art. 9.2 de la referida Ley Orgánica dispone; «Los Tribunales y Juzgados del orden civil conocerán, además de las materias que les son propias, de todas aquellas que no estén atribuidas a otro orden jurisdiccional

[Ver Texto](#)

(75) La expresión es de CLAVERO AREVALO («Consideraciones generales sobre la vía gubernativas», en Estudios dedicados al profesor GARCIA OVIEDO, Sevilla, 1954, vol. I, Derecho Administrativo, págs. 237-239); también la acoge GONZALEZ PEREZ, J., en sus Comentarios mencionados en la nota 73 (pág. 927).

[Ver Texto](#)

(76) al tener que elaborar la propuesta de Orden ministerial resolutoria los Letrados del Estado (Subdirección General de los Servicios Contenciosos, del Ministerio de Justicia; art. 5 del RD 850/1985, citado).

[Ver Texto](#)
