



A.G.- 18/2026

INFC.: 2026/930

S.G.C.- 40/2026

S.J.- 139/2026

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en relación con el ***PROYECTO DE DECRETO DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE COOPERATIVAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID.***

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO. - A la citada petición de informe, recibida el 8 de abril de 2026, se acompaña la siguiente documentación:

- El señalado proyecto de decreto, del que se aportan cuatro versiones, la última fechada en marzo de 2026 (en la que se centrará el presente dictamen).
- Memoria ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo del proyecto (en adelante, MAIN), suscrita por el Ilmo. Sr. Director General de Autónomos y



Emprendimiento el 31 de marzo de 2026 (junto a otras tres versiones anteriores de este documento).

- Resolución de 14 de julio de 2025, del Ilmo. Sr. Director General de Autónomos y Emprendimiento, por la que se somete el proyecto de decreto al trámite de consulta pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.
- Memoria justificativa relativa al trámite de consulta pública del proyecto de decreto, suscrita por la Ilma. Sra. Viceconsejera de Economía y Empleo, el 15 de julio de 2025.
- Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de julio de 2025, por el que se autoriza a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Registro de cooperativas de la Comunidad de Madrid (se acompaña la certificación emitida en la misma fecha por la Secretaria General del Consejo de Gobierno).
- Documento relativo a las aportaciones presentadas por la Federación de Cooperativas y de la Economía Social de Madrid (FECOMA) en relación con el proyecto de decreto, firmado el 19 de marzo de 2025, por el Director-Gerente de FECOMA.
- Observaciones formuladas por la Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo (Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) el 5 de mayo de 2025.
- Oficio sin firmar, en solicitud al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, de opinión sobre la nueva norma remitida por la Secretaría General Técnica, en trámite de consulta pública.



- Informe de la Viceconsejería de Economía y Empleo, de 28 de agosto de 2025, relativo a la evacuación del trámite de consulta pública al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid.
- Informe 50/2025, de 17 de octubre de 2025, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, sobre el mencionado proyecto de decreto.
- Sendas comunicaciones, remitidas entre los días 9 y 16 de octubre de 2025 por las Consejerías de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de Educación, Ciencia y Universidades, de Cultura, Turismo y Deporte, de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de Sanidad, de Presidencia, Justicia y Administración Local y de Digitalización, en las que sus respectivas Secretarías General Técnicas manifiestan la voluntad de no formular observaciones al proyecto de decreto, al amparo del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2021, en adelante).
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 7 de octubre de 2025 por la Dirección General de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Informe de impacto por razón de género elaborado el 7 de octubre de 2025 por la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 15 de octubre de 2025, de acuerdo con el artículo 4 apartado g), Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios



públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, emitido el 18 de diciembre de 2025, conforme a lo establecido en el artículo 5.1.k) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (en adelante, Decreto 230/2023).
- Resolución de 12 de enero de 2026, de la Dirección General de Autónomos y Emprendimiento, por la que se somete el proyecto de decreto al trámite de audiencia e información pública por un plazo de quince días hábiles.
- Oficio de remisión de la anterior Resolución, acompañada del proyecto de decreto y de la MAIN al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid (firmada por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica el 15 de enero de 2026).
- Informe de la Viceconsejería de Economía y Empleo, de 4 de marzo de 2026, relativo a la evacuación del trámite de audiencia e información pública al Consejo para el Diálogo Social.
- Finalmente, se adjunta el preceptivo informe de legalidad, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 30 de marzo de 2026.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- FINALIDAD Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO

El decreto proyectado se compone de un preámbulo, seguido de una parte dispositiva aprobatoria del Reglamento de organización y funcionamiento de Registro de



Cooperativas de la Comunidad de Madrid (en adelante, el Reglamento), compuesta por un artículo único y una parte final integrada por sendas disposiciones únicas transitoria y derogatoria y dos disposiciones finales.

El Reglamento se compone de un total de 66 artículos distribuidos en tres títulos, el primero de carácter preliminar, seguido de otros dos y todos ellos divididos en capítulos. La finalidad del decreto consiste desarrollar el artículo 138 de la Ley 2/2023, de 24 de febrero, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 2/2023), en lo que atañe al régimen de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (en adelante, el Registro), ejerciendo la facultad de desarrollo reglamentario reconocida al Consejo de Gobierno en la disposición final segunda de aquella ley.

En palabras de su preámbulo, *“el nuevo Reglamento no solo desarrolla las disposiciones de la ley, sino que introduce mejoras organizativas y funcionales para la gestión del Registro, alineándose con los principios de eficiencia, digitalización y transparencia”*. Y añade más adelante que *“Entre las principales novedades que incorpora el reglamento se encuentran la tramitación electrónica en todos los trámites que sea necesario realizar ante el Registro, la adaptación de los plazos para practicar los asientos y del sentido del silencio a la regulación contenida en la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña (...), la posibilidad de poder constituir determinadas clases de cooperativas sólo con dos socios, la legalización telemática de los libros (...), se eliminan la referencia al libro diario al realizarse actualmente todos los trámites a través del registro electrónico así como la opción de que se facilite por el registro con una periodicidad trimestral información sobre las cooperativas. Esta supresión viene motivada porque actualmente toda la información sobre la situación en las que se encuentran las cooperativas se publica en el Portal de Datos Abiertos de la Comunidad de Madrid estando por tanto a disposición de los interesados”*. (sic).

A estas novedades alude también la MAIN, señalando (p. 6) que *“Es necesario actualizar las pautas de funcionamiento y organización del Registro a la vista de la Ley 2/2023, de 24 de febrero, que es la que realmente ha venido a modificar el escenario cooperativista en la Comunidad de Madrid*.

Asimismo este proyecto de decreto, que desarrolla con carácter ejecutivo la Ley 2/2023, de 24 de febrero, se inserta en el ordenamiento jurídico de forma coherente con las disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil, la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña y otras normas conexas”.

Y añade (p. 9) que “El texto propuesto incorpora las siguientes novedades:

- *Se incorporan los plazos para practicar los asientos, así como el sentido del silencio a la regulación de plazos contenida en la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña (...).*
- *En las inscripciones de constituciones se incluye la posibilidad regulada en la ley de poder constituir determinadas clases de cooperativas sólo con dos socios. La regla general es que las cooperativas de primer grado estén integradas por, al menos, tres socios. No obstante, las cooperativas de trabajo, de iniciativa social y de comercio ambulante podrán constituirse inicialmente con dos socios trabajadores, debiendo en todo caso acreditar la incorporación efectiva del tercer socio en el plazo máximo de veinticuatro meses desde su inscripción en el Registro.*
- *Se incluye la regulación contenida en la Orden de 5 de marzo de 2021, de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, por la que se habilita la legalización telemática de los libros obligatorios de las cooperativas en el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, quedando la misma derogada.*
- *En relación con la publicidad formal se ha eliminado la opción de que se facilite por el Registro con una periodicidad trimestral información sobre las cooperativas. Esta supresión viene motivada porque actualmente toda la información sobre la situación en las que se encuentran las cooperativas se publica en el Portal de Datos Abiertos de la Comunidad de Madrid estando por tanto a disposición de los interesados.*



- *Se elimina la referencia al libro diario del vigente reglamento del Registro, dado que actualmente la tramitación en la Comunidad de Madrid es a través de registro electrónico.”*

SEGUNDA.- MARCO COMPETENCIAL

El artículo 129.2 de la Constitución Española (CE) establece un mandato a los poderes públicos de fomentar, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas, como ejemplo de entidades actualmente denominadas “*de economía social*”, que combinan el fin de lucro de las sociedades mercantiles con un acusado afán de servicio a la sociedad a través de las actividades que desarrollan.

Junto al mandato contenido en el citado artículo 129.2 de la CE, ha de tenerse en cuenta que el artículo 149.1 de la CE reserva al Estado la competencia exclusiva en las materias de legislación mercantil (ap. 6º) y legislación laboral, sin perjuicio de la ejecución de ésta por las Comunidades Autónomas (ap. 7º).

Resulta oportuno en este momento referirse brevemente al orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cooperativas a la luz de la jurisprudencia constitucional. Como señala el Tribunal Constitucional en la Sentencia 291/2005, de 10 de noviembre (F. 3):

“a) En el texto constitucional hallamos una mención específica al fenómeno cooperativo, en virtud de la cual se emplaza a los poderes públicos a que lo fomenten «mediante una legislación adecuada» (art. 129.2 CE), siendo obvio que este emplazamiento no prejuzga el orden competencial en la materia. Consecuentemente, es preciso acudir a los textos estatutarios para obtener una imagen cabal de ese orden de distribución de competencias. (...) la diversidad de títulos competenciales autonómicos que originariamente operaban sobre esta materia (...) se ha transformado tras la transferencia de la competencia exclusiva sobre «cooperativas y mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, respetando la legislación mercantil» llevada a cabo por el art. 2.c) de la Ley Orgánica

9/1992, de 23 de diciembre, [de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución] a la que sucedió la reforma de los Estatutos de autonomía (...). Se ha homogeneizado así el panorama competencial en la materia.

(...)

b) Continuando con la doctrina elaborada por este Tribunal, debemos referirnos seguidamente a la STC 72/1983, de 29 de julio. Entonces (...) reseñamos que «la Constitución no reserva de modo directo y expreso competencia alguna al Estado en materia de cooperativas, y en consecuencia, de acuerdo con el artículo 149.3 de la propia Norma, la Comunidad tiene las competencias que haya asumido en su Estatuto, correspondiendo al Estado las no asumidas» (FJ 1)».

En suma, concluye este fallo subrayando que “*la normativa autonómica será (...) de directa aplicación en los aspectos estrictamente cooperativos cuya regulación, por no tener carácter mercantil o laboral (art. 149.1.6 y 7 CE), corresponda a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas*” (F. 4).

Por su parte, el Consejo de Estado, en Dictamen 963/2003, de 5 de junio de 2003, emitido en la tramitación del vigente Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 177/2003, de 17 de julio (en adelante, Decreto 177/2003), manifestó:

“Es el artículo 16 de la Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, el que de modo expreso hace depender al Registro de Cooperativas de la Administración Central –hoy General– del Estado o de la Administración autonómica correspondiente con competencia en esta materia y la vigente Ley 27/1999 inserta, del mismo modo, el Registro, ahora denominado, de Sociedades Cooperativas dentro de la Administración Pública estatal y, en concreto, depende del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, radicando su sede en Madrid (art. 110 de la Ley 27/1999). Extiende su ámbito de aplicación a todas las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad en el territorio de varias Comunidades Autónomas –siempre que dicha actividad no se haga con carácter principal en alguna de ellas en particular– y a las que radiquen en Ceuta y Melilla (art. 2 de la Ley 27/1999 y art. 2 del



proyecto de Decreto). Hay que tener en cuenta que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de cooperativas, creando sus respectivos registros.

En suma, los Registros de Sociedades Cooperativas -tanto el estatal como los creados por las diferentes Comunidades Autónomas- aun cuando tienen una finalidad y unos principios prácticamente idénticos al del Registro Mercantil -con las salvedades evidentes de ser un órgano de la Administración estatal o autonómica en cuanto que los funcionarios que están al frente de los Registros de Sociedades Cooperativas califican e inscriben bajo el régimen de responsabilidades diseñado en la Ley 30/1992, a diferencia de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles, que se rigen por el art. 18 de la Ley Hipotecaria y art. 5 del Reglamento del Registro Mercantil- siguen siendo, como señala el mencionado dictamen 3.193/2001, "unidades administrativas, con naturaleza institucional, de acuerdo con la terminología administrativista, en cuanto órgano de la Administración General del Estado (...) o de las Administraciones autonómicas" dependientes, respectivamente, del Ministerio de Trabajo o de las correspondientes Consejerías de Trabajo".

Visto lo anterior, conviene señalar que la Comunidad de Madrid ostenta competencia exclusiva en materia de "cooperativas y entidades asimilables, mutualidades no integradas en la Seguridad Social, conforme a la legislación mercantil" (art. 26.1.14 del Estatuto de Autonomía, en adelante, EAM), lo que se extiende a "la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva, que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española" (art. 26.2 del EAM).

La asunción efectiva de competencias en este ámbito tuvo lugar el 1 de septiembre de 1995 en virtud del apartado h) del Anexo del Real Decreto 933/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de cooperativas, calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo.



En desarrollo de esta competencia se promulgó la Ley 2/2023¹ -modificada por la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid-, a la que pretende desarrollar el decreto proyectado en lo que atañe a la organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas regulado en los artículos 138 y 139 de aquella ley.

Expuesto todo lo anterior ha de concluirse que la aprobación de este decreto encaja en las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid en este ámbito.

TERCERA.- RANGO NORMATIVO Y TRAMITACIÓN DEL PROYECTO

I.- Junto al reconocimiento a la Comunidad de Madrid de la potestad reglamentaria en materia de sociedades cooperativas en los términos expuestos en la anterior consideración jurídica (art. 26.1.14 en relación con el art. 26.2 del EAM), conviene subrayar que el proyecto examinado pretende desarrollar la Ley 2/2023 en los términos previstos en su disposición final segunda, por lo que el rango del texto proyectado como decreto del Consejo de Gobierno resulta obligado *ex* artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid -en lo sucesivo, Ley 1/1983- (*“Adoptarán la forma de «Decretos del Consejo de Gobierno» las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno*).

Por lo demás, conviene recordar que en la Comunidad de Madrid la competencia originaria para dictar reglamentos corresponde al Consejo de Gobierno, como resulta del artículo 22.1 del EAM que atribuye al Gobierno *“el ejercicio de la potestad reglamentaria en las materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”*, y reiteran el artículo 34.2 *in fine* del EAM y los artículos 18 y 21.g) de la Ley 1/1983.

¹ Que derogó la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (disp. derogatoria única)



El presente proyecto pretende derogar y sustituir el Decreto 177/2003, por lo que su aprobación mediante decreto del Consejo de Gobierno es adecuada.

En todo caso, la elevación del proyecto al Consejo de Gobierno incumbe a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en virtud de sus competencias en materia de economía social, al amparo del Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, mientras que la elaboración y tramitación del proyecto corresponde a la Dirección General de Autónomos y Emprendimiento, como centro directivo encargado de la gestión del Registro de cooperativas (art. 25.d) del Decreto 230/2023).

Ningún reparo cabe formular, en consecuencia, acerca del rango del proyecto examinado.

II.- En cuanto a su tramitación, conviene recordar que el procedimiento de elaboración de normas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid viene configurado principalmente por los preceptos establecidos con carácter básico en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el antes mencionado Decreto 52/202, aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno (art. 1.2). Igualmente, debe tomarse en consideración lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019).

Hacemos notar, en este punto, que se han elaborado cuatro versiones de la MAIN en su modalidad ejecutiva, tal como consta en los antecedentes del presente informe. Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la*

naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo” (Dictamen 8/2021, de 12 de enero). En los más recientes dictámenes 492/2023, de 21 de septiembre; y 16/2024, de 18 de enero y 734/2024, de 21 de noviembre, entre otros, se incide en esta idea precisando que la MAIN “debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”.

Sin perjuicio de lo expuesto, a propósito del contenido de la última versión de la MAIN que nos ha sido remitida, interesa advertir que en la ficha de resumen ejecutivo y en el apartado referido a los informes a que se somete el proyecto, se indica que *“durante la tramitación del texto, se van a recabar los siguientes informes”*, que se enuncian a continuación, si bien muchos ya han sido cumplimentados, por lo que debe revisarse la redacción para acomodarla a la situación actual de tramitación del procedimiento.

Cabe reseñar, adicionalmente, que la aprobación del Reglamento por el que se regula el Registro de Cooperativas no figura en el Plan Normativo para la XIII Legislatura (años 2023-2027), pero la MAIN señala que *“la publicación de la Ley 2/2023, de 24 de febrero, hace necesario adaptar la organización y funcionamiento del Registro a la misma dando cumplimiento a su artículo 138 donde se establece que el régimen de organización y funcionamiento del Registro se regulará reglamentariamente, así como al mandato de su disposición final segunda por la que se faculta al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación y desarrollo de la Ley” (p. 10).*

En cuanto a la obligación de efectuar la evaluación *ex post*, la MAIN la descarta *“dado el perfil y naturaleza de la norma proyectada (...) con base en los artículos 3.3 y 6.1.i) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, pues no ocasiona impacto presupuestario ni económico y no impone nuevas cargas administrativas por lo que su entrada en vigor no implica coste para la Administración o sus destinatarios” (p. 17).* Sería deseable incorporar una motivación más acabada sobre este extremo en la precitada MAIN.



A propósito de esta cuestión, es menester recordar que contemplar la forma de hacer dicha evaluación resulta ser lo más conforme con el principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas, incorporado al artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), y que, a su vez, puede considerarse integrado dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

En dicho sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid advierte que *“el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión [...], y no puede obviarse que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro”* (entre otros, en su Dictamen 677/22, de 25 de octubre).

Asimismo, en su Dictamen 734/2024, de 21 de noviembre, la meritada Comisión ha advertido cuanto sigue:

“En cuanto a la evaluación ex post, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación ex post. No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, no contiene ninguna previsión sobre evaluación normativa de las 158 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen (...) En todo caso, esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación ex post, en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24, de 29 de febrero, o más recientemente, el 722/24, de 14 de noviembre, “ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro” (el resaltado es propio).



En otro orden de cuestiones, se ha cumplido el trámite de consulta pública al amparo de los artículos 133 de la Ley 39/2015, 4.2.a) y 5 del Decreto 52/2021 y 60 de la Ley 10/2019, tal como se señala en la MAIN.

Igualmente, se han observado los trámites de audiencia e información pública, amén de consultar al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, en cumplimiento del artículo 3 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento.

Asimismo, se ha incorporado al expediente el informe de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 17 de octubre de 2025 (informe 50/2025).

Se ha cumplido también el trámite previsto en el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, relativo a la remisión del proyecto por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las consejerías, sin que ninguna de ellas haya presentado observaciones.

Otros trámites preceptivos que se han cumplido son el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, y sendos informes de impacto por razón de género (Dirección General de la Mujer) y sobre la infancia, la adolescencia y la familia (Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad).

En virtud de todo lo expuesto, nada puede objetarse a la tramitación de este proyecto.

CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL DECRETO PROYECTADO

A continuación, procede analizar el articulado del proyecto de decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa de la Comunidad de Madrid, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de febrero de 2026 (en adelante, las “directrices”), que *“son de aplicación a los anteproyectos de ley y a los proyectos de decretos legislativos y de disposiciones reglamentarias, pudiendo ser también aplicables a los actos administrativos”*. Dichas directrices, según destaca el meritado acuerdo, *“adquieren una gran relevancia como pautas para el desarrollo de la producción normativa”*, además de permitir, entre otros fines, *“homogeneizar la estructura de las normas y armonizar aspectos formales de su contenido”*.

Prima facie, nos detendremos en el **título** que, de acuerdo con la directriz 6ª, debe iniciarse con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica debidamente como proyecto de decreto.

Por otro lado, según la directriz 7ª, el nombre de la disposición es la parte del título que indica su objeto, permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre ha de ser clara y concisa y evitar la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

En el caso de una norma aprobatoria, entendiendo por tal *“la disposición que aprueba un texto refundido o articulado, el reglamento, el estatuto u otra norma similar”* (directriz 95), el título ha de indicar que se trata de un proyecto de esa naturaleza, lo que se cumple en el decreto examinado, ateniéndose su denominación al modelo prescrito en la directriz 96.

En otro orden de cuestiones, interesa subrayar que en el proyecto examinado se ha situado el **índice** al comienzo del texto, antes incluso de la norma aprobatoria (es decir, antes del Decreto). Sin embargo, la directriz 100 recomienda que en las disposiciones aprobatorias el índice se sitúe inmediatamente después del título de la disposición aprobada (en este



caso, el Reglamento), como especialidad de este tipo de disposiciones frente al régimen establecido en la directriz 11.

Por ello, se sugiere ubicarlo tras el decreto e inmediatamente después del título del Reglamento, así como excluir de este índice la enumeración de las normas aprobatorias, ciñéndose estrictamente al articulado del Reglamento.

Asimismo, debe revisarse el índice, para garantizar la correcta concordancia entre los números y títulos de los artículos que en él se enuncian con los de la parte dispositiva. Así, por ejemplo, se observa que se ha omitido la disposición transitoria única. También se sugiere homogeneizar el punto que figura al final de los títulos de algunos de los artículos y no de otros. Según la Real Academia Española los títulos y subtítulos que aparecen en un índice de contenidos no se cierran con punto.

El **preámbulo** comienza con un resumen sucinto de los antecedentes, el objeto y la finalidad del decreto, aspectos a los que nos hemos referido en la consideración primera de este informe.

A continuación, expone el cumplimiento de los principios de buena regulación establecidos en los artículos 129 de la Ley 39/2015 y 2 del Decreto 52/2021 (principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), seguida de la enumeración sucinta de las principales novedades incorporadas al funcionamiento del Registro de cooperativas y de un resumen de los principales aspectos del Reglamento.

Recordemos, en tal sentido, que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 13/2018, de 18 de enero, incide en la necesidad de justificar la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el meritado precepto “*pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*” (el resaltado es nuestro).



Concluye el preámbulo con la mención de los hitos más relevantes de la tramitación del decreto y de las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, reiterando esta última dada su naturaleza de reglamento ejecutivo.

En líneas generales, el contenido de esta parte del proyecto se acomoda a las directrices 16 y 17, aunque cabe formular las siguientes observaciones:

- A diferencia del orden habitual seguido en la parte expositiva de las disposiciones normativas, así como el reflejado en la directriz 18, la justificación de los principios de buena regulación se ha incluido en los párrafos cuarto a noveno, antes de la descripción del contenido de la norma y sus principales novedades. Cabría reconsiderar incluirlos tras estos extremos.
- La justificación de los principios de proporcionalidad y eficiencia se residencia en el mismo motivo, cual es la reducción de las cargas administrativas derivada de la necesidad de relacionarse electrónicamente y tramitar electrónicamente los procedimientos registrales.

No resulta procedente el empleo de un mismo motivo para justificar dos principios diferentes, pareciendo la justificación empleada más propia del principio de eficiencia, pero no tan adecuada para el principio de proporcionalidad, que, de conformidad con el artículo 129.3 de la Ley 39/2015, persigue que *“la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución”*.

Adicionalmente, la imposición de la obligación de relacionarse electrónicamente con el Registro a las personas físicas -que no la tramitación electrónica del procedimiento- colisiona con la disposición adicional tercera de la Ley 2/2023, como se expondrá con ocasión del análisis de la parte dispositiva del proyecto, por

lo que debe suprimirse tal exigencia (y consiguiente justificación en la parte expositiva), que, además, no conlleva una reducción de cargas administrativas para los ciudadanos, como se afirma en el preámbulo, sino que puede implicar su incremento.

En consecuencia, debe modificarse la justificación del principio de proporcionalidad en el párrafo sexto para ajustarse al artículo 129.3 de la Ley 39/2015 y suprimirse la mención que se hace en el párrafo noveno a la obligación de relacionarse electrónicamente con el Registro, pudiendo hacerse referencia, ahí sí, a la tramitación electrónica del procedimiento a que se alude en el párrafo sexto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- En el párrafo segundo, a fin de evitar su obsolescencia, convendría sustituir la mención a “*el nuevo Reglamento*” por “*este reglamento*” o “*el presente reglamento*”. Por su parte, en los párrafos quinto y séptimo, sería conveniente sustituir el término “*proyecto de decreto*”, más propio de la MAIN, por “*decreto*”. En este último, a fin de que no se reitere la palabra “*decreto*” dos ocasiones en la misma oración, podría sustituirse la segunda referencia por “*una nueva disposición*”.
- En el párrafo noveno, debe sustituirse la preposición “*de*” por el artículo “*la*” cuando se afirma que el decreto pretende “*la simplificación administrativa y la eliminación de barreras burocráticas*”. Asimismo, el verbo “*dificulten*” debería figurar en subjuntivo.
- Se sugiere revisar y aligerar la redacción del párrafo décimo, en el que se resumen las principales novedades del Reglamento, pues resulta excesivamente densa y adolece de algunas faltas de concordancia. De mantenerse en su extensión, convendría separar mediante punto y coma cada una de las principales novedades descritas y sustituir el verbo “*se eliminan*” por el sustantivo “*la eliminación de*”, en concordancia con la fórmula empleada para describir las restantes novedades

(“Entre las principales novedades que incorpora el reglamento se encuentran la tramitación electrónica (...); la adaptación de los plazos (...); la posibilidad de poder constituir (...); la eliminación de la referencia al libro diario...”). Por lo demás, en la segunda línea es redundante la referencia a “la tramitación electrónica de todos los trámites” y lo mismo sucede en la séptima línea con “la posibilidad de poder constituir”.

- En cuanto a los párrafos once a diecisiete, en los que resume el contenido del Reglamento, habría de ponerse entre comillas los títulos de los capítulos, sin que sea imprescindible reseñar entre paréntesis el número de artículos incluido en cada capítulo.
- En el párrafo once, debería suprimirse que el capítulo I regula “la estructura” del registro, al regular el artículo 1 exclusivamente la organización del Registro.
- Entre los aspectos relevantes de la tramitación del decreto que se destacan en el párrafo decimoctavo puede incluirse una referencia a los trámites de audiencia e información pública (directriz 18).
- Finalmente, debe revisarse la puntuación en diversos párrafos en los que se han omitido varias comas (e.g., párrafos quinto, sexto y noveno) y homogeneizar el uso de las mayúsculas o minúsculas en palabras tales como decreto o reglamento, que se escriben indistintamente de una u otra forma. A estos efectos, la Real Academia Española recuerda que deben escribirse con minúsculas (“este reglamento”, “el presente decreto”...), salvo que se trate de un nombre propio, consignándose su nombre completo (“Decreto 177/2003, de 17 de julio”...). Esta observación se hace igualmente extensible a la parte dispositiva.

La **parte dispositiva del proyecto de decreto** se compone de un artículo único, cuyo contenido se ajusta, en líneas generales, a las previsiones de la directriz 97 (“Se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de la Comunidad de



Madrid, que se inserta a continuación”), aunque el inciso final se aparta del modelo fijado por esta directriz, que recomienda la expresión “...cuyo texto se incluye a continuación”.

En cuanto a la ubicación de la **parte final del proyecto de decreto**, se ajusta a los parámetros de la directriz 98 al situarse en el cuerpo de la norma aprobatoria.

Por lo demás, la parte final del proyecto de decreto, compuesta por sendas disposiciones únicas transitoria y derogatoria y dos disposiciones finales, se atiene a las directrices 37, 40 y 41 en lo concerniente a su orden, composición, numeración y titulación. Asimismo, su contenido se ajusta a las directrices 43.b) -disp. transitoria única-, 44 -disp. derogatoria única- y 45, letras e) y f) -disp. finales primera y segunda-.

Procede a continuación examinar el “*Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid*”, cuyo **título** se ajusta a las directrices 95 y 99 en tanto que norma aprobada por el decreto precedente.

Como se ha indicado antes, de acuerdo con la directriz 100, el **índice** de este Reglamento debería situarse a continuación de su título.

Los 66 artículos del Reglamento se distribuyen en tres títulos, divididos a su vez en capítulos, en cuya estructura se aprecia una notable similitud con el Decreto 177/2003.

El **título preliminar** (“*Disposiciones generales*”) abarca los primeros 27 artículos y se distribuye en cinco capítulos con el siguiente contenido:

- Capítulo I: “*Organización y funciones*” (arts. 1 a 3)
- Capítulo II: “*Eficacia del Registro y principios registrales*” (arts. 4 a 11)
- Capítulo III: “*Libros y ficheros del Registro*” (arts. 12 a 16)
- Capítulo IV: “*Asientos registrales*” (arts. 17 a 23)
- Capítulo V: “*Calificación e inscripción de títulos*” (arts. 24 a 27)



Desde un punto de vista formal, resulta extraño que el título preliminar comprenda 27 artículos que regulan, además de cuestiones propias de esta clase de títulos, como son el objeto y el ámbito de aplicación, otras características más detalladas del funcionamiento del Registro, que constituyen el núcleo esencial de su regulación y no una normación preliminar, como son sus libros y ficheros, los asientos registrales, la calificación de los títulos o los recursos contra dicha calificación. A este respecto, la directriz 23 dispone que *“Las disposiciones generales deberán figurar en los primeros artículos de la norma, observando el siguiente orden: objeto, ámbito de aplicación, fines, principios generales, definiciones, en su caso, y otras disposiciones. Si la norma se divide en títulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el TÍTULO PRELIMINAR, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «Ámbito y finalidad»”*.

En cuanto al fondo, este título preliminar del proyecto sigue el modelo del título I del Decreto 177/2003, sin perjuicio de algunas novedades, como la eliminación de la información trimestral sobre cooperativas prevista en el artículo 7.5 del anterior Reglamento², o la tramitación electrónica de los procedimientos ante el Registro.

Este último aspecto queda ya patente desde la declaración inicial del artículo 1.2 del nuevo Reglamento en el sentido de que *“Las actuaciones y trámites con el Registro se realizarán exclusivamente por medios electrónicos a través de la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Madrid”*, lo que se extendería, tal como está redactado este precepto, a cualesquiera personas que se relacionen con el Registro, ya sean personas físicas o jurídicas.

El mismo espíritu está presente en el artículo 7.3, según el cual *“Las certificaciones, notas simples informativas y la reproducción electrónica del contenido de los asientos y de los documentos depositados en el Registro deberán solicitarse telemáticamente mediante solicitud dirigida al encargado del Registro expresando con claridad los extremos objeto de certificación”*.

² De acuerdo con la MAIN (pág. 9) *“Esta supresión viene motivada porque actualmente toda la información sobre la situación en las que se encuentran las cooperativas se publica en el Portal de Datos Abiertos de la Comunidad de Madrid, estando por tanto a disposición de los interesados”*.

Ahora bien, la disposición adicional tercera de la Ley 2/2023, bajo la rúbrica “*Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid*” establece lo siguiente:

1. *Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, así como modificar su decisión, salvo que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y su normativa de desarrollo estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas.*
2. *Las personas jurídicas estarán obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo.*

Por su parte, la Ley 39/2015 permite que las personas físicas elijan en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no (art. 14.1), limitando la obligación de relacionarse electrónicamente a determinados colectivos tasados (art. 14.2). Ciertamente, esta ley admite que, por vía reglamentaria, las Administraciones establezcan la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos, pero no de forma indiscriminada sino “*para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios*” (art. 14.3), y prevé mecanismos de asistencia en materia de registros que permiten a los interesados, en el caso que así lo deseen, presentar sus solicitudes en papel, las cuales se convertirán a formato electrónico (art. 12). En el mismo sentido se pronuncian los artículos 3 y 4 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante, Real Decreto 203/2021).



A la vista de estas disposiciones, la rotundidad con la que los artículos 1.2 y 7.3 del nuevo Reglamento pretenden imponer la obligación de emplear exclusivamente medios electrónicos para comunicarse con el Registro, aplicándola a cualesquiera interesados, excede de los límites fijados por la disposición adicional tercera de la Ley 2/2023 y por las normas básicas recogidas en la Ley 39/2015 y en el Real Decreto 203/2021, que solo imponen la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con la Administración para las personas jurídicas, entes sin personalidad y, en algunos supuestos, para las personas físicas, y ello sin perjuicio de la posibilidad de extender esta obligación a otros colectivos concretos, por vía reglamentaria.

En consecuencia, dado que los citados artículos 1.2 y 7.3 del Reglamento amplían el ámbito subjetivo de los obligados a relacionarse exclusivamente por medios electrónicos con el Registro más allá de los límites señalados en la Ley 2/2023, así como en las normas básicas de la Ley 39/2015 y su normativa de desarrollo, ha de apreciarse una extralimitación en el desarrollo reglamentario del proyecto que obliga a revisar la redacción de los citados preceptos, manteniendo, respecto de las personas físicas en general, la posibilidad de elegir si se comunican con el Registro a través de medios electrónicos o no.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Cuestión distinta es que todos los libros y ficheros del Registro sean digitales conforme al nuevo Reglamento, o que el expediente abierto a cada cooperativa tenga carácter electrónico, lo que no plantea ningún problema jurídico.

Por lo demás, el carácter digital del Registro deja huella a lo largo del articulado del título preliminar del Reglamento: así, en la desaparición del libro diario de presentación de documentos inscribibles (regulado en el art. 13 del Decreto 177/2003); en la supresión de ciertos elementos físicos del libro de inscripciones, como, por ejemplo, la mención de las hojas o folios “cambiables”, la alusión al “anverso” y “reverso” de los folios registrales, o de los “tomos numerados” en que se organizaba el libro de inscripciones (art. 14, ap. 1, 5 y



6 del Decreto 177/2003); así como en la eliminación de la devolución de copias diligenciadas de los títulos inscritos (art. 26.1 del Decreto 177/2003).

En este sentido, es destacable que el Reglamento proyectado inserte el adjetivo “*digital*” para completar la denominación de todos sus libros y ficheros (art. 12.1), aluda al expediente “*electrónico*” (art. 18.1) y regule la legalización exclusivamente telemática de los libros obligatorios de las cooperativas (art. 15).

Como ya se ha comentado, aunque el canal electrónico se configure como preferente, ha de contemplarse en el Reglamento cómo tramitar solicitudes presentadas a través de otros canales por parte de aquellas personas físicas que puedan legalmente ejercer dicha opción.

Al margen de la consideración esencial expuesta, cabe formular las siguientes observaciones en torno al contenido del título preliminar del nuevo Reglamento.

- I. Se observa la coincidencia en la rúbrica del título preliminar y del capítulo I del título I -ambos bajo la denominación “*Disposiciones generales*”-. A fin de evitar tal duplicidad, puede sugerirse la caracterización del capítulo I como título preliminar y la introducción de un título I que comprenda los capítulos II a V de aquel, que conservase la rúbrica del Decreto 177/2003 para su primer título: “*Normas generales*”.
- II. El artículo 1.3 recoge que ejercerá como encargado del Registro “*el jefe del Área de Registro de entidades de Economía Social en el que se integre el Registro*” y que “*el Jefe de Servicio de Cooperativas del Registro tendrá la consideración de encargado adjunto del Registro*”, si bien ni del artículo 138 de la Ley 2/2023, ni de la MAIN, ni del articulado del Reglamento proyectado se desprende dicha integración del Registro de Cooperativas en el Registro de Entidades de Economía Social. Así, sería conveniente que la MAIN clarificara dicha integración. Por otro lado, se sugiere valorar si la determinación de la condición de encargado y encargado adjunto del Registro ha de realizarse con este grado de detalle, a fin de evitar la

congelación de rango de una materia que fácilmente puede sufrir modificaciones, por cambios de estructura.

Desde una perspectiva formal, se ha omitido en este artículo 1 el espacio entre los numerales de sus tres apartados y su contenido. Dicha omisión se produce también en otros preceptos (e.g.: arts. 11.3, 21.1 y 2, 25.4, 42.1, 43.2, 57.1 y 2 o 66.1).

- III. Al regular el ámbito de actuación del Registro, el artículo 2.1 alude a su competencia *“respecto de las cooperativas de primer, segundo y ulterior grado, que desarrollen su actividad cooperativizada con sus socios, con carácter principal, en el territorio de la Comunidad de Madrid”*. Ahora bien, dicha actividad cooperativizada puede desarrollarse no solo con los socios de la cooperativa, sino también *“con terceros no socios”*, como indica el artículo 2.1 de la Ley 2/2023, y así ha de recogerse en el Reglamento.

Al hilo de la anterior cuestión, basta con que el artículo 2 del nuevo Reglamento, en sus apartados 1 y 2, se refiera a la *“actividad cooperativizada”*, sin que precise añadir *“con sus socios”*, puesto que también puede ejercer dicha actividad con terceros no socios. Alternativamente, este precepto podría reproducir el tenor literal del párrafo segundo del artículo 2.1 de la Ley 2/2023 en materia de ámbito territorial de actividad de las cooperativas madrileñas, aludiendo a la *“actividad cooperativizada con los socios o terceros no socios”*.

- IV. El artículo 3 enumera las funciones del Registro con cardinales arábigos (en cifra), sin embargo, dado que se trata de la subdivisión del apartado único de este artículo, sería más correcto emplear letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente a partir de la “a” y envueltas con el signo de paréntesis posterior (directrices 30 y 31).

Con el fin de evitar repeticiones innecesarias, esta misma observación se hace extensiva al artículo 28, en el que se enumeran los actos objeto de inscripción obligatoria en el Registro, así como a las remisiones incluidas en el artículo 29.

- V. Dado que el artículo 4 reproduce el artículo 138.2 de la Ley 2/2023, al que se remite expresamente, su redacción debería ser fiel y no introducir alteraciones que puedan inducir a confusión (directriz 57). En consecuencia, se recomienda sustituir la expresión *“La eficacia del Registro viene determinada por los principios...”*, por la empleada en el texto legal: *“La eficacia del Registro viene definida por los principios...”*.
- VI. Por similares razones, el artículo 5.2 (en el que se ha omitido el espaciado respecto del apartado precedente) ha de reproducir fielmente el artículo 138.3 de la Ley 2/2023: *“La inscripción de la constitución, modificación de los estatutos, fusión, escisión, disolución y reactivación de las cooperativas, así como la de transformación en sociedades de esta naturaleza, tendrá carácter constitutivo. En los demás casos será declarativo”* (Se subraya lo omitido en el proyecto de Reglamento).
- VII. En cuanto al artículo 6: *“El encargado del Registro calificará la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos sujetos a inscripción, así como la capacidad y legitimación de los que los otorgan o suscriben y la validez del contenido de los mismos, por lo que resulta de ellos y de los asientos del Registro, de acuerdo con la legislación vigente”*, este último inciso resulta superfluo, puesto que la Administración ha de actuar en todo momento *“con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”* (art. 103.1 CE).
- VIII. El artículo 7 se ocupa de la *“publicidad formal”* prevista en el artículo 138.4 de la Ley 2/2023. En consonancia con el funcionamiento electrónico del Registro, los nuevos medios de publicidad formal pasan a ser tres, según se enumeran en el apartado 1: certificaciones, notas simples y reproducción electrónica del contenido de los asientos y documentos.

A pesar de la anterior distinción, no se explica con claridad la diferencia entre las tres figuras. A este respecto, cabe indicar que el Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio (en adelante, RRM), al que se alude en el propio preámbulo del decreto proyectado, únicamente contempla como medios de publicidad formal en su artículo 12.2 las certificaciones y las notas simples registrales. No obstante, en su artículo 369 también contempla la posibilidad de expedir copias, si bien se limita su empleo respecto de los documentos depositados, en tanto que el artículo 7.1.c) del proyecto la extiende también a los asientos.

Por su parte, en el caso del Registro de la Propiedad, que actualmente también se lleva en formato y soporte electrónico tras la reforma operada por la Ley 11/2023, de 8 de mayo, el artículo 222.2 de la Ley Hipotecaria dispone, en relación con la publicidad formal, que *“La manifestación, que debe realizar el Registrador, del contenido de los asientos registrales tendrá lugar por nota simple informativa o por certificación. La publicidad registral se emitirá siempre en formato y soporte electrónico, sin perjuicio de su traslado a papel si fuera necesario. Las notas simples se garantizarán en cuanto a su origen e integridad con el sello electrónico del Registro y las certificaciones con el certificado electrónico cualificado de firma del registrador. En uno y otro caso estarán dotadas de un código electrónico de verificación”*.

Ciertamente, el artículo 222.10 de la Ley Hipotecaria añade a lo anterior que *“La manifestación de los libros del Registro deberá hacerse, si así se solicita, por medios telemáticos. Dicha manifestación implica el acceso telemático al contenido de los libros del Registro. A tal efecto, si quien consulta es una autoridad, empleado o funcionario público que actúe por razón de su oficio y cargo, cuyo interés se presume en atención a su condición, el acceso se realizará sin necesidad de intermediación por parte del registrador”*, habiéndose suscitado cierto debate doctrinal en torno a si dicho

acceso constituye una forma adicional de publicidad formal respecto de las certificaciones y notas simples registrales³.

Atendiendo a lo expuesto, debería aclararse la distinción entre los tres medios de publicidad formal que se contemplan en el precepto examinado, determinando el alcance y valor de cada uno de ellos, así como los supuestos en que procede su uso. Posiblemente la opción más congruente resulte la de emplear, como medios de publicidad formal del contenido de los asientos, las certificaciones (que son las únicas que acreditan fehacientemente su contenido) y las notas simples, y como medio de publicidad formal de los documentos depositados (cuentas anuales, libros legalizados, etc.) la reproducción electrónica, suprimiendo, por tanto, en relación con esta última, el inciso “*de los asientos*” en el artículo 7.1.c).

De igual modo, debería revisarse el uso que de los tres medios reseñados se hace en el propio artículo 7, pues en ocasiones parece aludirse a los mismos de forma incompleta o imprecisa. Así, por ejemplo, mientras que los apartados 1 y 3 del artículo 7 contemplan los tres medios, su apartado 4 solo se refiere a las certificaciones y las notas simples, y el apartado 6, a las certificaciones y la reproducción electrónica de asientos y documentos. Igualmente, entre las funciones del Registro, el artículo 3.3 solo contempla la expedición de certificaciones y notas simples, pero no la reproducción electrónica.

³ Según advierte PÉREZ HEREZA, Juan, “*Como ha expuesto brillantemente Jose Ángel Martínez Sanchiz en el último número de esta revista, el aspecto más negativo de la Ley 11/2023 es la regulación relativa a la publicidad registral y su implantación en la práctica. Justo cuando sería técnicamente sencillo el acceso telemático al asiento registral que, una vez digitalizado el libro, está extendido en soporte electrónico, se da nueva redacción al párrafo segundo del número 2 del artículo 222 LH para regular en el mismo la publicidad formal por medios telemáticos que reconduce a las categorías clásicas de certificación y nota, siempre mediante el tratamiento profesional de la información por parte del registrador. Con ello parece sancionarse, que la publicidad por medios telemáticos no constituye una nueva forma autónoma de acceso al contenido de los Libros registrales, como enuncia el apartado 10 del artículo 222 LH (por cierto, inalterado) sino una adecuación de los medios tradicionales a una nueva realidad tecnológica que sólo conlleva la solicitud y emisión de la información por medios telemáticos*” («El Notario del Siglo XXI», nº 116, julio-agosto 2024).

Esta consideración tiene carácter esencial.

A propósito del apartado 2, su inciso final indica que la certificación “*podrá realizarse mediante la utilización de copias de cualquier medio mecánico de reproducción*”. Al margen de la necesidad de revisar la redacción (parece haberse omitido la conjunción copulativa “o” entre “copias” y “de cualquier medio mecánico de reproducción”), cabe plantearse si dicha previsión es congruente con el funcionamiento electrónico del Registro.

En lo que respecta al apartado 4 de este mismo precepto -“*El plazo para la emisión de las certificaciones y notas simples será de un mes a partir de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el Registro*”-, se duplica ampliamente el vigente plazo máximo de doce días fijado a tales efectos por el artículo 7.4 del Decreto 177/2003. Esta novedad debería quedar justificada en la MAIN, toda vez que el empleo de medios electrónicos *a priori* induce a pensar en una fácil reducción de los plazos de emisión de certificaciones y notas simples registrales, no en su ampliación. A mayor abundamiento, siendo el Registro un instrumento de publicidad y seguridad jurídica, y teniendo algunas de las inscripciones carácter constitutivo, el establecimiento de un plazo tan dilatado (máxime cuando es igual de extenso para una nota simple que para una certificación) resulta inexplicable y puede tener efectos desfavorables en la agilidad del tráfico jurídico y demorar o frustrar determinadas operaciones societarias.

El apartado 5, en su último inciso, reproduce la posibilidad de facilitar información en masa sobre las cooperativas inscritas, actualmente prevista en el artículo 7.5 de Decreto 177/2003. Sin embargo, toda vez que se ha suprimido el deber de facilitar información trimestral sobre las cooperativas inscritas, en la medida en que, según explica la MAIN, “*actualmente toda la información sobre la situación en la que se encuentran las cooperativas se publica en el Portal de Datos Abiertos de la Comunidad de Madrid estando por tanto a disposición de los interesados*”, cabría valorar la conveniencia de mantener la anterior previsión. Al



mismo tiempo, no aporta seguridad jurídica e introduce un elemento de incertidumbre y arbitrariedad el hecho de que las peticiones presentadas en tal sentido puedan atenderse o “*denegarse transitoriamente*” en función de la carga de trabajo o la dificultad técnica; previsión que no parece compatible con un registro medianamente serio y riguroso.

El apartado 6 prevé el devengo de la correspondiente tasa por la emisión de certificaciones y la reproducción electrónica del contenido de los asientos y documentos depositados en el registro, pero omite en cambio la cita de las notas simples registrales.

En todo caso, debe advertirse que el establecimiento de cualquier tributo, así como la determinación de los elementos esenciales del mismo, se encuentran sujetos al principio de reserva de ley tributaria (artículos 31.3 CE y 8 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria), sin que una disposición reglamentaria pueda contemplar tal exigencia.

Es más, a diferencia de lo que sucede con otros registros públicos⁴, en el texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, no se contienen tasas específicas para el Registro de Cooperativas.

Por tanto, debe suprimirse o reformularse la previsión de este apartado, condicionándola a lo que, en su caso, pueda establecerse al efecto por norma con rango de ley. A título de ejemplo, resulta correcta y adecuada la redacción empleada por la disposición adicional séptima del vigente Decreto 177/2003.

⁴ Entre ellos, con el Registro de entidades urbanísticas colaboradoras (capítulo XXVI), Registro de la Propiedad Intelectual (capítulo LXI), Registro de Entidades Deportivas (capítulo LXXXII), Registro de formadores de empleados públicos (capítulo LXXXVII), Registro de Uniones de Hecho (capítulo XC) y Registro de directores de centros de servicios sociales (capítulo CII).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Para concluir, el apartado 7 resulta, en puridad, innecesario y suprimible, pues la normativa de protección de datos debe observarse en todo caso.

- IX. El artículo 8 se ocupa de la publicidad material del registro, aseverando en su apartado 1 que *“Los actos sujetos a inscripción no inscritos no producirán efectos en relación a terceros de buena fe”*.

Sin embargo, tanto el artículo 138.3 de la Ley 2/2023 como el artículo 5.2 del proyecto de reglamento disponen que *“La inscripción de la constitución, modificación de los estatutos, fusión, escisión, disolución y reactivación de las cooperativas, así como la de transformación en sociedades de esta naturaleza, tendrá carácter constitutivo”*.

De este modo, si la inscripción se configura como constitutiva, la misma resulta indispensable para la existencia y validez del acto objeto de aquella. Así, en lo que respecta a la constitución, el artículo 7 de la Ley 2/2023 determina que la personalidad jurídica de la cooperativa no nace hasta el momento en que se inscriba. De igual modo, en el caso de fusiones, el artículo 74.3 de la Ley 2/2023 determina que *“La eficacia de la fusión quedará supeditada a la inscripción de la nueva cooperativa o, en su caso, de la absorción”*. Y lo mismo se dispone respecto de la reactivación en el artículo 93.2 de la Ley 2/2023.

Así, contraviene la naturaleza constitutiva de la inscripción el hecho que de los actos sujetos a la misma puedan producir efectos frente a terceros de buena fe sin practicarse aquella. Este régimen puede resultar admisible respecto de inscripciones declarativas, pero en ningún caso en relación con inscripciones constitutivas.

Por consiguiente, el apartado 1 (y, por extensión y congruencia, el apartado 2) de este artículo deben ser suprimidos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Cuestión distinta es la protección a terceros de buena fe que hayan confiado en la publicidad registral cuando se trate de inscripciones inexactas o ulteriormente declaradas nulas. En este caso, sí opera la protección a tales terceros en virtud del principio de legitimación registral, como manifestación del más amplio principio de publicidad material. Esta protección es la que se consagra en el apartado 3, y que también tiene su reflejo en otros registros, como sucede con el Registro Mercantil (artículo 7 del RRM) o el Registro de la Propiedad (artículo 38 de la Ley Hipotecaria).

- X. Por otra parte, en relación con el fichero digital de cuentas depositadas regulado en el artículo 16, el nuevo Reglamento extiende la obligación de abrir una ficha digital en la que se hagan constar tales cuentas, así como su calificación registral respecto de *“cada cooperativa o asociación”*.

La cita de las asociaciones en este precepto parece improcedente, pues la obligación legal de depósito de cuentas anuales solo alcanza a entidades empresariales; en particular, tratándose de cooperativas madrileñas, se menciona esta obligación en los artículos 63 a 65 de la Ley 2/2023 al abordar la *“contabilidad, cuentas anuales y auditoría”*, sin que la mencione el título III de esta ley referida al *“asociacionismo cooperativo”*.

En consecuencia, se recomienda eliminar la cita a las asociaciones en el artículo 16 del nuevo Reglamento y conservar el tenor literal del artículo 17 del Decreto 177/2003 o, en su caso, justificar la extensión de dicha obligación a las asociaciones de cooperativas.

- XI. En el artículo 18.2 e) del proyecto, se sugiere adaptar las referencias a *“juez, tribunal”* a la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia, puesto que esta reforma transforma los

juzgados unipersonales en Tribunales de Instancia colegiados y, por ello, quizá resulte más adecuado aludir simplemente a “tribunal” u “órgano judicial”. Esta misma observación es extensible al artículo 21.2.

XII. La definición de “*error de concepto*” contenida en el artículo 20.3 omite el requisito de que se deduzca de los elementos de la inscripción su correcta configuración jurídica, según figura en la definición recogida en el correlativo artículo 20.3 del Decreto 177/2003, debiendo valorarse la pertinencia y efectos prácticos de tal supresión, pues no toda alteración del sentido de la inscripción resultará un error material.

XIII. En el artículo 21 se sugiere añadir un apartado donde se indique que “*el nuevo asiento se encabezará con la expresión «rectificación de error conceptual»*”, por analogía con lo previsto en el proyectado artículo 20.2 para los errores materiales, tal y como se recoge en el vigente artículo 22 del Decreto 177/2003.

En el apartado 2 del artículo 21, se sugiere sustituir el término “*Registrador*”, por “*encargado del Registro*”, por coherencia terminológica con el resto del articulado.

XIV. A diferencia del artículo 24.1 del Decreto 177/2003, que establecía un único plazo de tres meses para practicar todo tipo de inscripciones en el Registro, el artículo 23 del nuevo Reglamento distingue dos plazos: en el apartado primero de este precepto se fija un plazo trimestral para inscribir las escrituras de constitución y las relativas a los acuerdos sociales de fusión, escisión, cesión de activo y pasivo, disolución y liquidación-extinción de cooperativas; mientras que su apartado segundo establece un plazo bimensual para inscribir el resto de acuerdos sociales.

Tal distinción de plazos y el señalamiento del sentido del silencio administrativo contenido en el artículo 23.4 del nuevo Reglamento es conforme con lo dispuesto en el Anexo y en el artículo 2.1 de la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por

la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos (en adelante, Ley 1/2001).

Por lo demás, convendría revisar la remisión incluida en el artículo 23.3 al artículo 13.2 de la Ley 2/2023, pues esta norma legal regula concretamente la inscripción de la escritura de constitución, mientras que aquel precepto reglamentario pretende abordar la subsanación de cualesquiera títulos inscribibles en el Registro.

- XV. El artículo 24, en sus apartados 3 y 4, diferencia entre calificaciones desfavorables de carácter definitivo o provisional, al igual que sucede en el vigente artículo 25 del Decreto 177/2003. Se trata de una distinción que no se recoge en la regulación de otros registros públicos similares, como sucede con el Registro Mercantil (*vid* arts. 58 a 65 del RRM) o con el Registro de la Propiedad (arts. 19 bis y 65 de la Ley Hipotecaria).

En las normativas mencionadas, se diferencia únicamente entre una calificación positiva o favorable, que determina la práctica del asiento correspondiente, y negativa o desfavorable, que determina la improcedencia de dicha práctica. A su vez, esta última calificación puede venir motivada por defectos subsanables o insubsanables, determinando los primeros el correspondiente trámite de subsanación y los segundos la denegación de la inscripción o asiento pretendido.

Sobre esta cuestión abundaremos al examinar el artículo 25 del proyecto, bastando con apuntar en este momento la cuestión, pues, si bien nada obsta a introducir la distinción terminológica entre calificaciones desfavorables provisionales (entendemos que referidas a defectos subsanables) o definitivas (para defectos insubsanables), convendría aclarar la regulación, concretando los supuestos en que procede cada una y las consecuencias o efectos de las mismas.

XVI. Interesa detenerse en el artículo 25 del nuevo Reglamento, respecto de cuya regulación procede formular varias observaciones y advertencias.

- Así, comenzando por los apartados 1 a 3, cada uno de ellos parece referirse a un supuesto diferente: el apartado 1, al caso en que el título no contuviera defectos; el apartado 2, al caso en que existiesen defectos subsanables, y el apartado 3, al caso de que existiesen “*defectos que impidieran la inscripción*” -de donde podría inferirse que, a diferencia del supuesto del apartado 2, se trata de defectos insubsanables-. Sin embargo, seguidamente, en el apartado 3 se alude a un requerimiento de subsanación de los defectos, por lo que parece que nos encontraríamos ante el mismo supuesto de defectos subsanables previsto en el apartado 2.

Siendo así, y en aras de la necesaria claridad normativa, o bien se regulan en tres apartados diferenciados tres supuestos distintos o, en caso de referirse los apartados 2 y 3 al mismo supuesto de defectos subsanables (por oposición al apartado 1, relativo a la inexistencia de defectos), se refunden en uno solo.

A estos efectos, puede resultar ilustrativa la regulación contenida en los apartados 1, 4 y 5 del artículo 62 del RRM, que recoge los tres supuestos mencionados de inexistencia de defectos, defectos subsanables y defectos insubsanables. En el mismo sentido, el artículo 65 de la Ley Hipotecaria, que distingue entre las faltas subsanables, que determinarán la suspensión de la inscripción en tanto se subsanen aquellas, pudiéndose practicar anotación preventiva a solicitud del interesado, y las insubsanables, que determinarán la denegación de la inscripción, sin que lógicamente proceda la práctica de anotación preventiva.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Ahondando en el apartado 2, no se alcanza a comprender el significado de su última frase, a cuyo tenor *“La solicitud de anotación preventiva se realizará de manera similar a la solicitud inscripción del resto de asientos registrales”*. De entrada, se ha omitido la preposición “de” entre “solicitud” e “inscripción”. En cualquier caso, genera incertidumbre y no parece propio del contenido de una norma afirmar que la anotación preventiva se realizará de manera “similar” a la solicitud de inscripción, pues no permite conocer en qué aspectos o elementos ha de coincidir y en cuales se diferencia. Más allá del carácter provisional de la anotación preventiva frente al definitivo de la inscripción, debería detallarse el contenido y diferencias en cuanto al contenido de cada una o suprimir esta previsión.

- El apartado 4 se remite a lo dispuesto en el apartado 3 acerca de la formulación de alegaciones. No obstante, se trata de una remisión incorrecta, por cuanto que dicho apartado no contiene mención alguna al respecto, contemplándose aquellas en el apartado 5.

Adicionalmente, el referido apartado señala que *“Transcurrido dicho plazo [de tres meses] sin presentar la documentación subsanatoria o, si habiéndose presentado alegaciones (...), no se determinase la calificación favorable, el titular de la dirección competente en materia de cooperativas dictará la resolución denegatoria de la inscripción”*, con lo que se equipara el caso de ausencia de subsanación del interesado con el supuesto de presentación de alegaciones destinadas a defender la validez del título inscribible que no se hayan considerado suficientes a juicio del encargado del Registro, desembocando ambas en una resolución denegatoria de la inscripción de acuerdo con el artículo transcrito.

Con ello, la previsión transcrita colisionaría con lo dispuesto tanto en el artículo 23.3 del proyecto, que prevé como efecto de la no subsanación el tener por

desistido al interesado de la solicitud de inscripción, como en los artículos 21.1⁵ y 68.1⁶ de la Ley 39/2015, de carácter básico. Nótese, a estos efectos, que no tiene la misma consecuencia no subsanar la solicitud que formular alegaciones que fuesen desestimadas. En el primer caso procederá el desistimiento y en el segundo la calificación desfavorable definitiva y consiguiente resolución denegatoria de la inscripción.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- El apartado 5 dispone que la calificación desfavorable provisional no es recurrible, si bien pueden presentarse alegaciones frente a la misma.

Nuevamente, hemos de insistir en la necesidad de mejorar la regulación, aclarando el procedimiento. En este sentido, si la calificación desfavorable provisional viene motivada por la existencia de defectos subsanables, como inferíamos anteriormente (cuestión que debería reflejarse de forma expresa en la norma), la consecuencia será la concesión de un trámite de subsanación por plazo de tres meses. De este modo, transcurrido el referido plazo sin haberse subsanado los defectos o formulado alegaciones, entendemos que será cuando proceda la calificación desfavorable definitiva, frente a la que podrán interponerse los recursos pertinentes.

⁵ La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. En los casos de (...) desistimiento de la solicitud (...) la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

⁶ Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos (...) exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.

Siendo así, la calificación desfavorable provisional no dejaría de ser un acto de trámite no cualificado, por lo que resulta conforme con el artículo 112.1 de la Ley 39/2015 la improcedencia de recurso frente a aquella, en el entendido de que puede recurrirse la calificación desfavorable definitiva.

- Para concluir, hemos de detenernos brevemente en la competencia para dictar los actos correspondientes, que se vería alterada en el reglamento proyectado sin que se aporte justificación al respecto.

En efecto, el vigente artículo 26 del Decreto 177/2003 atribuye al encargado del registro la competencia para todas las calificaciones y resoluciones procedentes. Por el contrario, el nuevo precepto proyectado pasa a atribuir al *“titular de la dirección [general] competente en materia de cooperativas”* tanto la resolución de inscripción (apartado 1) como la denegación de la inscripción tras la formulación de alegaciones (apartado 4).

Este cambio, del que nada se advierte en la MAIN, parece contrario al normal funcionamiento del registro, pudiendo duplicar los trámites y dilatar los plazos y, además, colisiona con la regulación legal al respecto.

Así, no se comprende la necesidad de que, calificándose por el encargado del registro los títulos sujetos a inscripción, haya de dictarse una resolución por el titular de la dirección general competente en materia de cooperativas para que pueda practicarse la inscripción nuevamente por el encargado, sin que baste con la calificación emitida por este en el ejercicio de sus funciones. Tampoco resulta lógico que, en algunos casos, se requiera dicha resolución del titular de la dirección general competente en materia de cooperativas -como sucede para la inscripción (ap. 1) o su denegación ante la desestimación de las alegaciones (ap. 4)- y, en cambio, en otros casos, como la estimación de las alegaciones (ap. 5), el cambio de sentido de la calificación se haga por el encargado del registro sin necesidad de intervención o resolución de aquel.

La anterior duplicación de funciones, en los casos en que se contempla, exigiéndose resolución del director general para la práctica de los asientos, tampoco resulta congruente con la configuración de las funciones calificadoras del encargado del registro (arts. 6 y 24.1) y con la ausencia de mención a la necesidad de dictarse una resolución por parte del titular de la dirección general competente en otros preceptos del proyecto (así, el artículo 18.2.f) requiere, como contenido de los asientos de inscripción, cancelación o anotación preventiva, la firma del encargado del registro, pero ninguna otra resolución).

Nótese, a estos efectos, que el encargado del Registro califica los títulos sujetos a inscripción, siendo estos los contemplados en el artículo 29 del proyecto (con carácter general, escrituras públicas, pudiendo ser también certificados, resoluciones judiciales o administrativas en determinados supuestos). Carece de toda lógica que se presente a inscripción uno de esos títulos -piénsese, por ejemplo, en la inscripción de la escritura de constitución de una cooperativa- y, una vez calificada favorablemente por el encargado del Registro, se exija el dictado adicional de una resolución por el director general competente para la práctica del asiento (exigencia que no tiene parangón en otros registros), cuando aquella escritura ya es un documento público.

Por si ello no fuera suficiente, la alteración competencial proyectada colisionaría con la Ley 2/2023 cuyo contenido desarrolla el reglamento, y al que debe ajustarse en todo caso, pues el artículo 13.4 de aquella atribuye la competencia para la inscripción (o denegación) al encargado del registro, al prever que *“Contra la denegación motivada de la inscripción podrá interponerse recurso de alzada ante el superior jerárquico del responsable del Registro, en los términos y plazos previstos en la legislación de procedimiento administrativo común”*, mientras que si aquella se practicara en virtud de inscripción del director general competente, el recurso de alzada habría de interponerse ante el consejero de adscripción, como superior jerárquico de aquel.



En consecuencia, habrá de ser el encargado del registro el competente para inscribir o denegar las inscripciones que se soliciten, de acuerdo con su calificación, sin perjuicio de la posibilidad de interponer recurso de alzada frente a aquellas ante su superior jerárquico.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Atendiendo a las observaciones expuestas, se formula la siguiente propuesta de mejora del precepto examinado:

“Artículo 25. Efectos de la calificación.

1. Si el título no contuviera defectos y, en consecuencia, la calificación fuese favorable, se practicará por el encargado del Registro la inscripción solicitada.
2. Si el título contuviese defectos que no fuesen subsanables, el encargado del Registro emitirá calificación desfavorable definitiva, denegándose la inscripción sin que pueda practicarse anotación preventiva.
3. Si los defectos imputados al título fuesen subsanables, el encargado del Registro emitirá calificación desfavorable provisional y suspenderá la inscripción, requiriendo al interesado para que formule alegaciones o subsane los defectos advertidos en el plazo de tres meses.

Transcurrido dicho plazo sin haber subsanado los defectos observados ni formulado alegaciones, se tendrá por desistido al interesado de la solicitud de inscripción. En caso de que, de la documentación presentada o de las alegaciones formuladas, resultase la improcedencia de emitir calificación favorable, la calificación desfavorable provisional pasará a ser definitiva. Habiéndose practicado anotación preventiva conforme al apartado 2, el encargado del Registro procederá a extender el asiento de cancelación de la misma.



4. Los defectos subsanables de títulos notariales requerirán documento de la misma naturaleza. Los advertidos en meros certificados con firmas notarialmente legitimadas podrán subsanarse mediante un segundo certificado que no requerirá nueva legitimación de firmas, cotejando el encargado del Registro, en ese caso, las firmas de ambos certificados”.

XVII. Por las mismas razones expuestas a propósito del artículo precedente, debe igualmente modificarse el artículo 26.4 del proyecto, recuperando la redacción del artículo 27.4 del Decreto 177/2003, de modo que sea el encargado del Registro, y no el titular de la dirección general a la que esté adscrito, quien califique e inscriba parcialmente los títulos, sin perjuicio del ulterior recurso de alzada que proceda frente a este.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Finalmente, pueden apuntarse algunos aspectos de carácter formal o errores materiales que convendría subsanar en el título preliminar:

- En el artículo 1.3, sin perjuicio de la observación realizada en cuanto al fondo de este precepto, debe eliminarse el inciso final de la denominación “*Jefe de Servicio de Cooperativas del Registro*”.
- En el artículo 12.3 debe suprimirse un signo final de comillas y adicionar un punto final.
- En el artículo 17.1, relativo a las clases de asientos registrales, ha de añadirse un espacio que lo separe del título del precepto, así como completarse la denominación del “*libro de inscripción*” por “*libro digital de inscripción de sociedades cooperativas*”, por coherencia con los artículos 12.1.a) y 13 del Reglamento.



- En el artículo 25, se han omitido las comas en los apartados 1 (tras “*la resolución correspondiente*”) y 3 (tras “*requerimiento de subsanación*”). En el apartado 6, convendría sustituir la coma que figura tras “*de la misma naturaleza*” por un punto.
- Convendría unificar la terminología utilizada en el texto; así el artículo 3.6) utiliza “*titular de la dirección general competente en materia de cooperativas*” -al igual que los arts. 37 y 66- mientras que los artículos 25 y 26 se refieren al “*titular de la dirección competente en materia de cooperativas*”.

El **título I**, “*De la inscripción de las sociedades cooperativas y sus actos*” abarca los artículos 28 a 52 y se divide en cinco capítulos con el siguiente contenido:

- Capítulo I: “*Disposiciones generales*” (arts. 28 a 30)
- Capítulo II: “*Inscripción de la sociedad cooperativa*” (arts. 31 a 34)
- Capítulo III: “*Inscripciones de los acuerdos sociales*” (arts. 35 a 41)
- Capítulo IV: “*Fusión y escisión de las cooperativas*” (arts. 42 a 45)
- Capítulo V: “*Disolución, liquidación, transformación y cambio de ámbito de las cooperativas*” (arts. 46 a 52)

El contenido de este título sigue, en líneas generales, el modelo del título II del Decreto 177/2003, sin perjuicio de algunas adaptaciones a la Ley 2/2023, como, por ejemplo, la desaparición del dictamen previo del proyecto de estatutos sociales contemplado en el artículo 13.5 de la antigua Ley 4/1999.

El análisis del título I del nuevo Reglamento da pie para formular las siguientes observaciones:

- I. El artículo 28 contiene una enumeración de actos “*objeto de inscripción obligatoria*” que altera el régimen hasta ahora vigente. Así, mientras el artículo 29 del Decreto 177/2003 distingue en sendos apartados los actos de inscripción

obligatoria y potestativa, el proyectado artículo 28 solo recoge la categoría de inscripciones obligatorias. Ciertamente, el principio de tracto sucesivo enunciado en el artículo 11 invita a un seguimiento registral más estricto de cualesquiera actos de nombramiento o cese de miembros de órganos sociales, o de apoderados o administradores, aunque su inscripción no se haya contemplado expresamente en la Ley 2/2023.

Así, el nombramiento de los miembros del órgano de administración de la cooperativa (ya sea consejo rector o administradores) se prevé en el artículo 39.4 de la Ley 2/2023, pero no existe una norma legal expresa acerca de la obligatoriedad de la inscripción del cese de estos cargos; de hecho, el Decreto 177/2003 califica como potestativa la inscripción del *“cese de los miembros de cualesquiera órganos sociales...”* (art. 29.2). Sin embargo, el artículo 28.5 del proyecto considera obligatoria la inscripción del *“nombramiento y cese de los miembros del órgano de administración, interventores, auditores, miembros del comité de recursos y liquidadores.”*

- II. Otro aspecto reseñable del artículo 28 es la desaparición en la lista de actos inscribibles de *“los acuerdos de desarrollo de más de una fase, bloque o promoción por las cooperativas de vivienda”*, que el Decreto 177/2003 contempla como actos de inscripción obligatoria (art. 29.1.b).

Esta omisión resulta incongruente con el artículo 40 del proyecto (*“inscripción de fases y promociones”*), que prevé la inscripción en el Registro de *“los acuerdos, adoptados por el consejo rector y ratificados por la Asamblea general, relativos al desarrollo por la cooperativa de más de una fase, bloque o promoción, que deberán identificarse con una denominación específica”*, en términos similares a los previstos en el artículo 42 del Decreto 177/2003.

Por otra parte, en el ámbito de las cooperativas de vivienda el artículo 119.3 de la Ley 2/2023 prevé la posibilidad de desarrollar más de una promoción y, dentro de estas, varias fases. Cada promoción o fase precisa la identificación de

cada una de ellas con una denominación específica, lo que da pie a considerar inscribibles los correspondientes acuerdos del consejo rector.

Así pues, y sin perjuicio de que el apartado 13) -que, según la directriz 30, debería numerarse en letras- contemple como inscribibles *“los actos o contratos (...) cuya inscripción prevean las leyes o este reglamento”*, debería valorarse la incorporación expresa de tales acuerdos a la enumeración del artículo 28 como actos de inscripción obligatoria.

- III. El artículo 30.1 dedicado a la acreditación de los acuerdos sociales de las cooperativas, sigue en general el tenor del artículo 31.1 del Decreto 177/2003, si bien señala *“(...) por cargo competente firmado electrónicamente por las personas suscribientes o con firmas legitimadas notarialmente”*, lo que resulta confuso. Así, sería conveniente revisar su redacción por seguridad jurídica.
- IV. El artículo 31.1 describe el contenido mínimo de la escritura de constitución de la cooperativa, reproduciendo literalmente el contenido del artículo 12.2 de la Ley 2/2023 salvo por la adición de la letra j), relativa a la *“tarjeta identificativa de la declaración censal de alta con el número de identificación fiscal asignado a la cooperativa”*.

Ahora bien, esta tarjeta no forma parte de la escritura de constitución de la cooperativa, sino que es un documento expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria tras el otorgamiento de aquel documento público. En consecuencia, parece inapropiado que el reglamento la incluya dentro del contenido mínimo de la escritura de constitución de la cooperativa, excediendo las previsiones del artículo 12.2 de la Ley 2/2023 al que pretende desarrollar.

Con el fin de superar tales escollos, podría reconducirse esta exigencia al momento inmediatamente posterior a la inscripción constitutiva, sin condicionar la inscripción a un documento que presupone la existencia de personalidad jurídica.

- V. Se recomienda revisar la redacción de los apartados 2 y 3 del artículo 31, referidos al número mínimo de socios que pueden constituir una cooperativa de primer grado.

El apartado 2 de este precepto es un mero trasunto del artículo 33.2 del Decreto 177/2003, del que convendría suprimir la expresión “*mínimo legal*”, pues la exigencia general de tres socios para constituir cooperativas de primer grado se rebajó a dos en los casos previstos en el artículo 8.2 de la Ley 2/2023.

Por otra parte, aunque el apartado 3 del artículo 31 refleja las novedades relativas al número mínimo de socios de una cooperativa, lo cierto es que se ha limitado a reproducir literalmente el artículo 8.2 de la Ley 2/2023, sin abordar las peculiaridades de la inscripción de una cooperativa integrada inicialmente por dos socios.

- VI. El artículo 32 recoge las menciones mínimas de los estatutos sociales. El apartado 1.a), referido a la “*Denominación*”, se ha de completar con lo previsto en el artículo 3.3 de la Ley 2/2023, respecto a las cooperativas de segundo o ulterior grado, añadiendo los términos «de Segundo Grado» a su denominación, o la referencia al grado que corresponda. Por razones sistemáticas y de evitación de redundancias o reiteraciones innecesarias, cabría sustituir el contenido de esta letra por una remisión general a los artículos 3 de la Ley 2/2023 y 53 del proyecto reglamentario, específicamente referidos a esta cuestión.

El apartado 1.p) menciona el “*Comité de recursos y otros órganos*”, si bien solo desarrolla lo referente al comité de recursos, por lo que sería conveniente hacer mención de los otros órganos que pudieran crearse, en su caso (si se atiende únicamente a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 2/2023, sería más

adecuado, en vez de referirse a “*otros órganos*”, referirse a “*otras instancias colegiadas de participación*”) o suprimir tal cita del precepto.

Por otro lado, se advierte que no obstante mencionar el artículo 45 de la Ley 2/2023 el contenido que han de reflejar los estatutos respecto del comité de recursos, no se recogen en el proyecto todos los extremos que se contemplan en dicho precepto. Así se han de recoger las “*causas de abstención*” o la interdicción estatutaria de reelección, en su caso.

- VII. El artículo 33 resulta contradictorio en sus dos apartados, pues mientras el primero atribuye al órgano de administración la tarea de presentar la escritura de constitución para su inscripción en el Registro en el plazo de dos meses desde su otorgamiento -coincidiendo con lo dispuesto en el art. 13.1 de la Ley 2/2023-, en cambio, su apartado segundo señala que dicha solicitud de inscripción deberá ir suscrita “*por el presidente de la misma, por cualquiera de los otorgantes de la escritura de constitución o por persona designada al efecto*”, parafraseando el artículo 35 del Decreto 177/2003 (que a su vez recogía las normas establecidas al efecto en el artículo 13.1 de la Ley 4/1999).

El artículo 13.1 de la Ley 2/2023 es muy claro en la atribución al órgano de administración de la función de presentar la escritura de constitución ante el Registro, lo que también se pone de relieve en su artículo 10.1 (“*cooperativa en proceso de constitución*”), al indicar que “*El órgano de administración designado actuará en nombre de la futura cooperativa y deberá realizar todas las actividades necesarias para su inscripción*” -labores que la Ley 4/1999 asignaba a los promotores de la cooperativa en constitución, o a los designados de entre aquéllos en la asamblea constituyente (art. 10.1) -.

En consecuencia, es indispensable adaptar el artículo 33.2 del proyecto a los artículos 10.1 y 13.1 de la Ley 2/2023.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- VIII. En el artículo 34 habría de sustituirse la expresión “*códigos de identificación fiscal*” por “*números de identificación fiscal*”, por ser la denominación más ajustada al Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (arts. 22 a 24).

De hecho, el artículo 13.3.e) del proyecto incluye el “*número de identificación fiscal*” de la cooperativa entre los datos que deben figurar en la cabecera del primer folio de la hoja registral abierta a cada cooperativa inscrita.

- IX. El artículo 36.2 establece que el mero cambio del domicilio social de la entidad, aun suponiendo una modificación estatutaria, no exigirá la transcripción literal del párrafo modificado, siendo suficiente la indicación del nuevo domicilio.

Sin embargo, la lectura del artículo 66.3 de la Ley 2/2023 permite concluir que, en caso de cambio de domicilio social, la modificación estatutaria accederá al Registro del mismo modo que el resto de las modificaciones, exigiéndose que en la escritura se haga constar la certificación del acta del acuerdo de modificación y el texto íntegro de la modificación aprobada.

En el caso específico de cambio de domicilio social dentro del mismo término municipal, contemplado en el artículo 67 de la Ley 2/2023, si bien puede realizarse por el órgano de administración -en lugar de por acuerdo de la asamblea general-, salvo disposición contraria de los estatutos, la ley tampoco establece excepción para este supuesto.

En consecuencia, resulta preciso acomodar el contenido del precepto analizado a lo establecido en el artículo 66.3 de la Ley 2/2023.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- X. El artículo 37.2 vuelve a requerir, al igual que los artículos 25 y 26, que se dicte una previa resolución por el titular de la dirección general competente en materia de cooperativas para que el encargado del Registro pueda practicar el asiento correspondiente, por lo que nos remitimos a la observación formulada con ocasión de este precepto.

Tratándose de inscripciones del nombramiento de cargos sociales, esta se practicará con carácter general en virtud de certificación, de conformidad con los artículos 29.1 y 30 del proyecto, salvo en aquellos supuestos en que se exija su elevación a escritura pública. Por tanto, la certificación o la escritura son el título inscribible, que habrá de ser calificado por el encargado del Registro, sin que tenga sentido la exigencia de una resolución del director general ordenando dicha inscripción, que desvirtuaría las funciones calificadoras del registrador (arts. 1.3 y 3.1 del proyecto) y duplicaría innecesariamente los trámites. Y ello, sin perjuicio de los recursos que procedan frente a la calificación registral.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- XI. El artículo 37.4.a) señala que la inscripción de la dimisión de los cargos sociales se practicará *“Mediante documento firmado electrónicamente por el cargo social que desea dimitir en el que manifieste, motivadamente, su renuncia al cargo y la notificación fehaciente a la sociedad cooperativa”*. Sin embargo, no corresponde al Registro la función de controlar si la renuncia del cargo social está o no motivada, por lo que conviene suprimir el adverbio subrayado (que no aparece en el correlativo artículo 39.4 del Decreto 177/2003).
- XII. Por otra parte, convendría unificar los apartados 4 y 5 del artículo 37 pues ambos se refieren a una misma cuestión (la inscripción de la dimisión de los cargos sociales) distinta de las que se abordan en los restantes apartados de este

artículo. Carece de fundamento dedicar un apartado independiente a exigir la constancia de la fecha de la dimisión en el documento en cuya virtud de practica dicha inscripción, aspecto que en el proyecto figura como apartado 5 del artículo 37.

Otro motivo a favor de la unificación expuesta es disminuir el número de divisiones de este artículo, en términos más acordes con la directriz 30.

XIII. Por economía de cita y estructura de los artículos (directrices 30 y 60), en el artículo 37.7 in fine se recomienda sustituir la expresión “...*punto 1 de este artículo*”, por “...*apartado 1*”.

XIV. El inciso inicial del artículo 38.4 (“*Los asientos relativos a los acuerdos de delegación y apoderamientos no son necesario que transcriban las facultades concedidas, sino que basta una breve referencia sobre las mismas...*” -sic-) adolece de una pésima redacción, heredada del Decreto 177/2003, que debería revisarse.

Al margen de lo anterior, es preciso conservar en este precepto el sentido del inciso final del correlativo artículo 40.4 del Decreto 177/2003, según el cual, “...*si se trata del director nombrado en virtud de lo establecido en el artículo 45 de la Ley de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (...), el asiento incluirá la transcripción completa de las facultades concedidas según conste en la escritura pública de los acuerdos*”, pues dicha exigencia también figura en el artículo 43.2 de la Ley 2/2023 en los siguientes términos:

“El nombramiento y cese de este cargo [el director], las facultades otorgadas y su modificación constarán en escritura pública y deberán inscribirse en el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid. El cese conllevará la revocación automática de las facultades otorgadas en su día”. (El subrayado es nuestro).

Esta consideración tiene carácter esencial.

- XV. En materia de fusión de cooperativas, el párrafo inicial del artículo 42.1 se remite al artículo 31 para referirse a las “ *menciones generales* ” que han de incluirse en la escritura pública en la que se formaliza la fusión. Sin embargo, dicha remisión es inapropiada, pues el artículo 31 regula el contenido mínimo de la escritura de constitución de una cooperativa, por lo que solo procedería aplicarlo si, a raíz de la fusión, se creara una nueva cooperativa, pero no en los casos de fusión por absorción.

Es muy claro en este sentido el artículo 74.2 de la Ley 2/2023:

“En caso de crearse una nueva cooperativa como consecuencia de la fusión, la escritura deberá contener, además, las menciones legalmente exigidas para su constitución. En el caso de fusión por absorción, contendrá las modificaciones estatutarias que se hubieran acordado por la cooperativa absorbente”.

En consecuencia, procede suprimir del artículo 42.1 la remisión al artículo 31, pues aquel precepto regula la formalización de cualquier tipo de fusión, incluida la fusión por absorción. Se recomienda por ello conservar la redacción del correlativo artículo 44.1 del Decreto 177/2003.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- XVI. Por otra parte, también en materia de fusión de cooperativas, procede detenerse en el artículo 42.1.c), que incluye en el contenido de la escritura de fusión “*La declaración de los otorgantes respectivos de que, habiendo transcurrido un mes desde la publicación del último anuncio de fusión...*”.

Ha de suprimirse la referencia al “*último* ” anuncio de fusión, toda vez que, con la Ley 2/2023 hay un único anuncio que se publica en el BOCM (art. 71.6), frente al régimen de la antigua Ley 4/1999 que exigía, adicionalmente, la publicación de este anuncio “*en dos diarios de gran difusión en el ámbito madrileño* ” (art. 73.6).

XVII. Se recomienda, para evitar posibles lagunas o dudas interpretativas, completar el artículo 45 (*“inscripción de la escisión y efectos registrales”*) añadiendo un apartado en el que se ponga de relieve la aplicación supletoria de la normativa relativa a la inscripción de la fusión de cooperativas, siguiendo la pauta del artículo 77.1 de la Ley 2/2023 (*“La escisión se regirá, con las salvedades contenidas en este artículo, por las normas establecidas anteriormente para la fusión (...)”*) y como también establece el artículo 47.1 del Decreto 177/2003 (*“La inscripción de la escisión se regirá, en todo lo que sea aplicable, por las normas de este Reglamento que regulan la inscripción de la fusión”*).

XVIII. De acuerdo con el artículo 46.1, *“En el supuesto de que proceda la disolución [de una cooperativa] por el transcurso del plazo de duración fijado en los estatutos sociales, el encargado del Registro extenderá, de oficio o a instancia de cualquier interesado, una nota al margen de la última inscripción indicando que la cooperativa está disuelta”* por esta causa. Es decir, en este caso la cooperativa se disuelve de pleno derecho por el cumplimiento del término fijado en los estatutos sociales (arts. 90.a) y 91 de la Ley 2/2023), hecho que se refleja en el Registro con una nota marginal.

Por el contrario, cuando la cooperativa se disuelve por causas distintas al vencimiento del plazo de duración, se requiere presentar ante el Registro una escritura pública o, en su caso, una resolución judicial, que serán objeto de un asiento de inscripción (art. 46.2 y 3).

Visto lo anterior, carece de fundamento que el artículo 46.5 se refiera a los datos que deberán hacerse constar *“En la inscripción de la disolución, excepto cuando la causa de la disolución sea por el cumplimiento del plazo fijado en los estatutos (...)”*, pues en este último caso no se practicará una inscripción, sino una nota marginal en los términos del apartado 1 de este artículo. Procede, en consecuencia, suprimir del artículo 46.5 el inciso subrayado, del mismo modo que tampoco figura en el artículo 48.5 del Decreto 177/2003.

XIX. Con el fin de mejorar su comprensión, se sugiere la siguiente redacción para el artículo 46.4: *“En la escritura de disolución se recogerá la fecha de publicación del acuerdo de disolución en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*.

XX. En otro orden de cuestiones, sería muy conveniente incorporar al Reglamento un artículo dedicado a la reactivación de la cooperativa, pues el artículo 93 de la Ley 2/2023 señala lo siguiente:

“1. La cooperativa podrá ser reactivada previo acuerdo de la asamblea general, con la mayoría necesaria para la modificación de estatutos, siempre que haya desaparecido la causa que motivó su disolución y no haya comenzado el reembolso de las aportaciones.

2. El acuerdo de reactivación se elevará a escritura pública y se inscribirá en el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, momento a partir del cual surtirá efecto la reactivación.” (El subrayado es nuestro).

Por razón de la materia, este nuevo artículo debería ubicarse en el capítulo V del título I, a continuación del artículo 46, pues la reactivación de la cooperativa solo es posible tras el acuerdo de disolución y antes de comenzar la liquidación.

XXI. El artículo 47.1 mantiene la dicción del artículo 49.1 del Decreto 177/2003, limitándose a actualizar la referencia al precepto legal aplicable. Sin embargo, su redacción contraviene la regulación de la vigente Ley 2/2023, que en este punto difiere de la derogada Ley 4/1999.

En efecto, el artículo 102.1 de la Ley 4/1999 contemplaba un contenido mínimo de la escritura de extinción de la cooperativa, al cual el artículo 49.1 del Decreto 177/2003 adicionaba la necesidad de hacer constar expresamente el destino de los fondos no repartibles si los hubiera. No obstante, para el caso



en que se omitiese dicha exigencia reglamentaria del contenido de la escritura, se preveía la posibilidad de que los liquidadores presentasen un certificado posterior en relación con tal extremo.

Por el contrario, tras la promulgación de la Ley 2/2023, la necesidad de que la escritura de extinción contemple la existencia de fondos o reservas no repartibles y su importe se convierte en un requisito legal, que se incorpora a su artículo 99.1.d) y que no admite excepción en dicho texto normativo.

Siendo así, no resulta posible que por vía reglamentaria se excepcione de la observancia de un contenido mínimo de la escritura de extinción que la ley requiere en todo caso, amparando su certificación ulterior al margen de dicha escritura.

En consecuencia, el artículo 47.1 debe reformularse para suprimir tal posibilidad, limitándose a señalar que *“La inscripción de la liquidación y extinción de la cooperativa se hará en virtud de escritura pública, con el contenido mínimo previsto en el artículo 99 de la Ley 2/2023, de 24 de febrero”*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

XXII. Se recomienda refundir los artículos 48 (*“activo sobrevenido”*) y 49 (*“inscripciones posteriores a la liquidación”*) en una sola disposición, dada su estrecha conexión temática y la remisión que contiene el segundo artículo citado al caso regulado por el primero.

Para terminar con el título I, pueden apuntarse algunos aspectos de carácter formal que convendría revisar:

- En el artículo 29, apartado 1 y 3, se ha omitido un espacio, en las expresiones “*el artículo 28*se presentarán” y “*artículo28*”. Esta misma omisión de espacio se observa en el artículo 30.3, al referirse a “en los casos previstos en el “*apartado2*”.
- En el artículo 30 existe un espacio indebido entre las letras c) y d) del apartado 2. En el apartado 4 se menciona “(…) *la clase de Asamblea (ordinario o extraordinaria)* ...”, debiendo guardar concordancia de género. Asimismo, la palabra *asamblea* debería figurar en minúscula. El empleo indebido de la palabra *asamblea* en mayúscula, como si se tratase de un nombre propio (e.g.: la Asamblea de Madrid) figura en otros muchos preceptos del proyecto (arts. 29.2.b), 31.1, 37.1, 38.2, 39.2, 40.1, 41.1, 42.1.f), 46.2 y 56.1), a diferencia de lo que sucede con el Decreto 177/2003, en donde sí se escribe siempre de forma correcta en minúsculas.
- Al comienzo del artículo 31 se ha omitido el número 1, que marca el inicio del primer apartado. En su letra h), se ha omitido también el punto final. En el apartado 2, donde dice “*el artículo*” debería decir “*los artículos*”. Y, en el apartado 3, falta una coma tras la fecha de la Ley 2/2023, omisión que también se detecta en otros muchos preceptos posteriores en los que se contiene la cita a dicha ley (arts. 32.1.p) y q), 36.2, 38.1, 46.7, 47.1, 50, 51.1 y 54.9, amén del párrafo séptimo del preámbulo).
- En el artículo 32.1.q), la referencia a la disposición adicional primera deberá figurar en minúsculas, y lo mismo sucede en el artículo 34 con la mención a los documentos nacionales de identidad.
- En el artículo 36.1 deben corregirse las comas en el inciso final, pasando a decir “*se limitará a indicar esta circunstancia, añadiendo si el motivo es la adaptación a la Ley 2/2023, de 24 de febrero*”, pues de otro modo se dificulta la comprensión del texto.
- En el artículo 37.2 debe suprimirse la tilde de la palabra “*solicitarán*”, escribiendo este verbo en subjuntivo “*solicitaran*” so pena de cambiar el sentido de la frase.



Igualmente, procede suprimir las comas que separan el sujeto del predicado en los apartados 4 y 5 de este artículo.

- En el artículo 39.1 *in fine*, “*nombrado*” debería figurar en plural, al venir referido a los auditores.
- En el artículo 41.1 se sugiere sustituir la palabra “*juez*” por “*órgano judicial*”, para que la redacción tenga mejor acomodo con las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 1/2025.
- El artículo 42.3 ha de completarse, pues se ha omitido el sujeto del enunciado, lo que dificulta su comprensión: “*Si la fusión consiste en una absorción, conservando la sociedad absorbente la personalidad jurídica, la escritura contendrá las modificaciones estatutarias que se hubieran acordado por la cooperativa absorbente*” (debe añadirse lo subrayado).
- En el artículo 43.2 se ha omitido el punto final.
- En el artículo 46.7 *in fine* ha de escribirse con inicial minúscula el término “*resolución*”, al igual que sucede en el artículo 47.2 con el término “*cooperativa*”.

El Reglamento proyectado se cierra con el título II, “*De las otras funciones del Registro*”, que abarca los artículos 53 a 66 distribuidos en tres capítulos con el siguiente contenido:

- Capítulo I: “*De la denominación de las cooperativas*” (arts. 53 a 55).
- Capítulo II: “*El depósito de cuentas*” (arts. 56 a 60).
- Capítulo III: “*Legalización de los libros obligatorios*” (arts. 61 a 66).

En este título final se regulan las “*otras funciones*” del Registro, tal como aparecen enumeradas en las letras b), c) y d) del artículo 139 de la Ley 2/2023, esto es:



- “b) Legalizar los libros obligatorios de las cooperativas.*
- c) Recibir en depósito las cuentas anuales y los informes de gestión y auditoría.*
- d) Expedir certificaciones sobre la denominación de las cooperativas”.*

Es apreciable que el título II del Reglamento vuelve a tener como modelo, tanto en estructura como en contenido, al Decreto 177/2003, aunque en el último capítulo (*“Legalización de los libros obligatorios”*) se incorporan las novedades introducidas por la Orden de 5 de marzo de 2021, de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, por la que se habilita la legalización telemática de los libros obligatorios de las cooperativas en el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden de 5 de marzo de 2021).

Por otra parte, en este capítulo se fija el sentido del silencio para procedimientos registrales concretos. Así, el artículo 57.1 establece silencio desestimatorio en la calificación del depósito de cuentas y el artículo 69 lo fija en la legalización de libros, en línea con el anexo vigente de la Ley 1/2001. Dicho anexo atribuye expresamente silencio desestimatorio para, entre otros, la *“legalización de libros sociales de cooperativas y depósito de cuentas”*, así como para las inscripciones de fusión, escisión, cesión de activo y pasivo, disolución y liquidación-extinción, mientras que mantiene el silencio estimatorio para la inscripción de constitución y otras inscripciones tasadas. En este aspecto, el proyecto sigue las pautas de la citada Ley 1/2001.

Sobre la redacción del título II del Reglamento pueden formularse las siguientes observaciones:

- I. El artículo 53, dedicado a la *“denominación de las cooperativas”* reproduce el contenido del artículo 54 del Decreto 177/2003, ajustándose a las pautas del artículo 3 de la Ley 2/2023.

Con el fin de completar la regulación de esta materia, puede sugerirse la adición al artículo 53 de un nuevo apartado, referido a la denominación de las

cooperativas de segundo o ulterior grado, en los términos del artículo 3.3 de la Ley 3/2023:

“Las cooperativas de segundo o ulterior grado indicarán en su denominación el grado cooperativo que les corresponda, debiendo añadir los términos «de Segundo Grado» a su denominación, o la referencia al grado que corresponda. Se podrá utilizar la abreviatura «2.º Grado», o la referencia equivalente al grado que corresponda”.

- II. El artículo 54.1 (*“certificado de denominación no coincidente”*) presenta como novedad la posibilidad de solicitar dicho certificado *“para hasta tres denominaciones”*, lo que, al margen de exigir completar la MAIN con la oportuna justificación, técnicamente obligaría a que el encargado del Registro se pronunciara sobre cada una de las denominaciones cuya reserva se pretende solicitar por la cooperativa, emitiendo, en su caso, los correspondientes certificados negativos de denominación para cada una de las propuestas.

Lo anterior plantea, a su vez, la duda de si deberá abonarse una tasa por cada una de las denominaciones cuya certificación negativa se solicita, aspecto que deberá aclararse en el artículo 54.2 (sin perjuicio de las consideraciones hechas al hilo del artículo 7.6, relativas al principio de reserva de ley tributaria).

- III. Por otra parte, en relación con la redacción del artículo 54.1, que alude reiteradamente a *“personas gestoras”*, *“personas promotoras”* e incluye el desdoblamiento *“notario o notaria”* conviene traer a colación la recomendación de la Real Academia de la Lengua Española en el sentido de que tales desdoblamientos *“aun no siendo incorrectos, sí son en la mayoría de los casos artificiosos e innecesarios desde el punto de vista lingüístico”* y que *“la mención explícita del femenino solo se justifica cuando la oposición de sexos es relevante en el contexto como en «El desarrollo evolutivo es similar en los niños y las niñas de esa edad». La actual tendencia al desdoblamiento indiscriminado del sustantivo en su forma masculina y femenina va contra el principio de economía del lenguaje y se*

funda en razones extralingüísticas. Por tanto, deben evitarse estas repeticiones, que generan dificultades sintácticas y de concordancia, y complican innecesariamente la redacción y lectura de los textos”.

En virtud de las expuestas recomendaciones de la Real Academia de la Lengua, se sugiere sustituir las precitadas expresiones por otras como “gestores”, “promotores” y aludir simplemente al “notario” (sin desdoblar este término en femenino).

Con el fin de evitar repeticiones innecesarias, esta sugerencia se hace extensiva a cualquier otro precepto del Reglamento en el que se haya empleado el denominado lenguaje inclusivo.

- IV. Adicionalmente, en cuanto a este mismo artículo 54.1, se legitima para solicitar la certificación a “*cualquiera de las personas gestoras, de las personas promotoras o de la propia cooperativa interesadas en la promoción de una sociedad cooperativa madrileña*”, formulación que genera dudas sobre su alcance. En lo que respecta a “*las personas gestoras*”, atendiendo al artículo 37.1 de la Ley 2/2023, se desconoce si se extiende al consejo rector, como máximo órgano de gestión de la sociedad, e incluso al director o gerente del artículo 43 de la Ley 2/2023, de existir, o únicamente a los administradores, en cuyo caso convendría sustituir la referencia por la de estos últimos. En cuanto a la mención a “*la propia cooperativa*”, dado que se trata de una persona jurídica, deberá actuar siempre a través de sus representantes, que nuevamente lo son el consejo rector y los administradores, *ex* artículo 37 de la Ley 2/2023, sin perjuicio de los poderes que pudieran conferirse. Y, finalmente, si la cooperativa actuase como promotora de la constitución de otra nueva cooperativa, se encontraría englobada en el concepto de los promotores, por lo que la mención independiente a la misma carece de sentido.

- V. El artículo 54.7 amplía el plazo de expedición del certificado negativo de denominación de los actuales *“doce días hábiles”* (art. 55.6 del Decreto 177/2003) a *“dos meses”*, añadiendo que el sentido del silencio será estimatorio.

Esta notable ampliación del plazo para emitir el certificado negativo de denominación no se compadece en absoluto con el empleo de medios electrónicos y retrasa el otorgamiento de la escritura pública de constitución de la cooperativa, a la que necesariamente debe incorporarse dicho certificado de acuerdo con el artículo 12.2.h) de la Ley 2/2023 (en el mismo sentido cabe citar el art. 31.1.h) del proyecto de Reglamento). No obstante, es congruente con la previsión contenida en el apartado 9.1.3 del anexo de la Ley 1/2001, por lo que cualquier apartamiento requeriría la consiguiente modificación legislativa, de modo que jurídicamente no puede objetarse nada al respecto.

- VI. Debería motivarse en la MAIN la reducción a un año del plazo para cancelar la denominación de una cooperativa en caso de extinción de la sociedad o cambio de denominación, tal como se recoge en el artículo 55.2 (frente a los actuales seis años del art. 56.2 del Decreto 177/2003). Asimismo, el verbo debería coordinarse con el sujeto, pasando al singular (*“una vez transcurridos un año”*).

- VII. En otro orden de cuestiones, el artículo 30.2 del Reglamento enumera a los legitimados para expedir certificados relativos a los acuerdos de los órganos sociales de la cooperativa, por lo que no es necesario que el artículo 56.1.b) detalle quiénes han de firmar el certificado relativo al acuerdo de aprobación de las cuentas anuales y de la aplicación de los resultados y, de hacerlo, deberá regularlo de forma congruente con aquel precepto.

En este sentido, el inciso del artículo 56.1.b) que señala que *“La certificación contendrá las firmas del secretario con el visto bueno del presidente...”* resulta incompleto, ya que solo contempla el caso de que el órgano de administración de la cooperativa se organice como consejo rector, pero no el supuesto de que



haya uno o varios administradores (administración simplificada), como permite el artículo 37.1 de la Ley 2/2023 para las cooperativas cuyo número de socios no sea superior a diez.

Tampoco es adecuada la expresión “*bajo fe del certificante*” empleada en este precepto, por su posible confusión con la dación de fe pública reservada legalmente a los notarios y a los letrados de la administración de justicia en sus respectivos ámbitos de actuación. Por ello, se sugiere sustituir esa expresión por “*bajo su responsabilidad*”.

Conviene reiterar que la acreditación de los acuerdos sociales de la cooperativa se regula en el artículo 30 del Reglamento, por lo que es innecesario abordar esta cuestión en el artículo 56, dedicado a la presentación de las cuentas anuales ante el Registro, especialmente si tenemos en cuenta que este precepto contiene una remisión expresa a aquella norma.

VIII. Debe analizarse detenidamente el artículo 56.1.f), que incluye entre los documentos que deben depositarse en el Registro el “*informe del interventor, en su caso*”, lo que no concuerda con el artículo 64.6 de la Ley 2/2023, que dispone lo siguiente:

“El órgano de administración, en el mes siguiente a su aprobación, presentarán para su depósito en el Registro de Cooperativas, certificación del acuerdo de aprobación de las cuentas anuales y de aplicación del resultado, a la que se acompañará, un ejemplar de las mismas, el informe de gestión y el informe de auditoría, en su caso. Los anteriores documentos se cumplimentarán de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora de las sociedades de capital.”

Como se deduce del precepto transcrito, el informe del interventor no se incluye legalmente entre los documentos que deben depositarse en el Registro,

por lo que el Reglamento no puede imponer dicha obligación a las cooperativas.

En este sentido puede traerse a colación el artículo 65.1 de la Ley 2/2023:

“Las cooperativas deberán someter a auditoría externa las cuentas anuales y el informe de gestión cuando así lo exija la legislación aplicable. En los demás casos, la cooperativa deberá auditar sus cuentas cuando concurran las siguientes circunstancias:

- a) Cuando lo prevean los estatutos sociales.*
- b) Cuando lo acuerde la asamblea general, o lo pida el órgano de administración, los interventores u otra instancia legitimada para ello según los estatutos.*
- c) A solicitud del mismo número de socios que pueda solicitar la convocatoria de la asamblea general, siempre que no hayan transcurrido tres meses a contar desde la fecha de cierre del ejercicio a auditar. En este supuesto, los gastos originados como consecuencia de la auditoría serán por cuenta de los solicitantes, excepto cuando resulten vicios o irregularidades esenciales en la contabilidad verificada”.*

Por su parte, el artículo 44.3 de la Ley 2/2023, que establece lo siguiente:

“Cuando la cooperativa no esté sometida a la obligación de auditar sus cuentas anuales, los interventores deberán presentar al consejo rector y, en su momento, a la asamblea general, un informe escrito sobre las cuentas anuales. El plazo para realizar dicho informe es de treinta días desde la fecha en que el consejo les entregó la correspondiente documentación; pero los interventores, para elaborar su informe, tendrán derecho a consultar y comprobar toda la documentación necesaria a lo largo del ejercicio, no pudiendo revelar particularmente a los socios, ni a terceros, el resultado de sus actuaciones”. (El subrayado es nuestro).

A mayor abundamiento, el depósito del informe de los interventores no se contempla en el artículo 57 del Decreto 177/2003, dictado bajo la vigencia de la Ley 4/1999, cuyo artículo 66.6 presentaba un contenido análogo al del artículo 64.6 de la Ley 2/2023 en este aspecto. Del mismo modo, en el ámbito estatal, el artículo 366 del RRM solo exige el depósito de *“Un ejemplar del informe de los auditores de cuentas cuando la sociedad está obligada a verificación contable o cuando se hubiere nombrado auditor a solicitud de la minoría”*, pero no así el de los interventores en defecto de aquellos.

En suma, el informe de los interventores sustituye al de auditoría en los casos previstos legalmente, pero ello no implica que aquel documento también deba depositarse en el Registro. Ha de suprimirse, en consecuencia, la letra f) del artículo 56.1.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- IX. El artículo 58 permite que *“cualquier persona”* solicite al Registro una certificación del depósito de las cuentas anuales y documentos complementarios de una cooperativa, así como la reproducción electrónica de los mismos, previo abono de la correspondiente tasa.

Esta norma da pie a reafirmar la consideración esencial expuesta anteriormente en relación con el artículo 1.2 (*“las actuaciones y trámites con el Registro se realizarán exclusivamente por medios electrónicos...”*), toda vez que el artículo 58 prevé una actuación con el Registro que puede realizar *“cualquier persona”* y, por ende, personas físicas a las que la Ley 39/2015 concede la posibilidad de elegir si se comunican con el Registro a través de medios electrónicos o no, sin perjuicio de fomentar el canal electrónico como preferente.

- X. En relación con la solicitud de legalización de los libros obligatorios, llama la atención que el artículo 62.1 sustituya el término *“instancia”* -empleada por el

correlativo artículo 63.1 del Decreto 177/2003- por la palabra “*impreso*”, cuyo significado se vincula más con el papel que con los medios digitales empleados en el Registro. Por ello, se sugiere emplear en este precepto el término “*formulario*”, por ser más neutro en cuanto a su soporte digital o material.

- XI.** El artículo 64 establece que el formato de presentación de los libros obligatorios de las cooperativas será el PDF/A con la característica OCR (reconocimiento óptico de caracteres), si bien se plantea la conveniencia, dados los rápidos avances en cuestiones tecnológicas, de determinar el formato de presentación de los libros a través de la definición mínima de las características que han de presentar, más que especificar una tipología concreta que puede quedar desactualizada.
- XII.** El artículo 66.5, en reproducción del artículo 6.2 de la Orden de 5 de marzo de 2021, exige que la denegación de la legalización de los libros se realice mediante resolución del titular de la dirección general competente. A pesar de ello, nos vemos obligados a reiterar la observación formulada a propósito de los artículos 25, 26 y 37.

Nuevamente, hemos de insistir en que la anterior regla subvierte la función calificadora del encargado del Registro, duplicando los actos que se dictan y generando incongruencias con otros preceptos y, en este concreto caso, con el apartado 1 del mismo artículo 66.

En efecto, no se comprende que, en el caso de calificación negativa, el apartado 2 exija resolución del director general, mientras que, en caso de calificación positiva, el apartado 1 atribuya esa función al encargado del Registro. Es importante recalcar que la competencia para resolver ha de ser la misma con independencia del sentido favorable o desfavorable de la resolución, sin perjuicio del recurso que proceda en este último caso. No resulta jurídicamente posible, por tanto, atribuir la competencia para calificar al

encargado del Registro cuando sea positiva y al director general cuando sea negativa.

A su vez, este esquema es contradictorio con el empleado en otros supuestos. Sin ir más lejos, con el anterior capítulo de este mismo título II, que regula el depósito de cuentas, y cuyo artículo 57 asigna la calificación al encargado del registro en todo caso, sin distinción entre si es positiva o negativa, por lo que carece de fundamento hacer lo contrario en la legalización de los libros (y ello, insistimos, más allá de los recursos que procedan).

Muestra de ello es que el artículo 334 del RRM atribuye siempre la legalización de los libros al registrador, siendo este el modelo que debe seguirse.

Esta consideración tiene carácter esencial.

XIII. Para finalizar este análisis puede sugerirse la incorporación de dos nuevos artículos en el título II del Reglamento:

- a. Por una parte, en el capítulo I (“*depósito de cuentas*”) convendría añadir un artículo dedicado al procedimiento de nombramiento de auditores en el supuesto al que se refiere el artículo 65.2 de la Ley 2/2023:

“Los auditores de cuentas serán nombradas por la asamblea general antes de que finalice el ejercicio a auditar, por un período de tiempo determinado que no podrá ser inferior a tres años ni superior a nueve a contar desde la fecha en que se inicie el primer ejercicio a auditar, pudiendo ser reelegidos por la asamblea general anualmente una vez haya finalizado el período inicial.

En los casos en que no sea posible el nombramiento por la asamblea general o éste no surta efecto, el órgano de administración y los restantes

órganos sociales legitimados para solicitar la auditoría podrán pedir al Registro de Cooperativas que proponga al departamento competente el nombramiento de un auditor para que efectúe la revisión de las cuentas anuales de un determinado ejercicio. En este caso la cooperativa podrá proponer el nombramiento del auditor titular y, si procede, del auditor suplente, explicando las razones de dicha propuesta. No obstante, lo anterior, se podrá acudir para efectuar el nombramiento a otros procedimientos legalmente establecidos". (El subrayado es nuestro).

A este respecto, hay que recordar que el artículo 139.d) de la Ley 2/2023 asigna al Registro de Cooperativas las demás funciones que le atribuya esa ley o sus normas de desarrollo, por lo que el Reglamento que regula su organización y funcionamiento debería incluir un precepto que desarrolle el supuesto del párrafo segundo del artículo 65.2 de la misma Ley.

- b. En el capítulo III ("*legalización de libros obligatorios*"), que desarrolla los artículos 63.2 y 3 de la Ley 2/2023 y recoge la regulación de la Orden de 5 de marzo de 2021, convendría incluir un precepto que adapte el contenido del actual artículo 68 del Decreto 177/2003 al fichero digital de legalizaciones de libros, con el siguiente tenor:

"Practicada la legalización, se hará constar esta circunstancia en el fichero digital de legalizaciones de libros."

Desde una perspectiva formal, conviene tener en cuenta lo siguiente respecto del título II:

- En el artículo 56.1 se observan discordancias entre el sujeto y el verbo de dos oraciones: "*El órgano de administración (...) presentarán*" en el primer párrafo y "*las cuentas anuales (...) están firmados*" en la letra b). En la letra e) el párrafo no está justificado, y en la letra f) se omite el punto final.



- En el artículo 58, penúltima línea, “*como*” debe figurar sin tilde, pues no ejerce la función de adverbio sino la de conjunción.
- En el artículo 62.1 se ha recomendado anteriormente sustituir el término “*impreso*” por “*formulario*”, pero, en todo caso deberá corregirse el participio que aparece a continuación “*dirigida al Registro...*”.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, merece el parecer **favorable** de esta Abogacía General, sin perjuicio de las consideraciones esenciales y restantes observaciones consignadas en este dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la
la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo**

Paloma Sanz Baos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO.**