

Ref. Informe 29/2020

Artículo 26 LG

**INFORME 29/2020 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPRENDIMIENTO COLECTIVO REGULADORA DE LAS COOPERATIVAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID.**

La Secretaría General Técnica de Consejería de Economía, Empleo y Competitividad ha remitido el Anteproyecto de ley de emprendimiento colectivo reguladora de las cooperativas de la Comunidad de Madrid, que, junto con su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN), somete, con fecha de 29 de abril de 2020, a informe de calidad normativa de esta Secretaría General Técnica, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG), en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y el artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

Efectivamente, el artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, atribuye a la Secretaría General Técnica de esta consejería la competencia para la emisión del informe de calidad normativa, con la finalidad de garantizar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Conviene advertir que en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid se aplica, con carácter supletorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la regulación estatal contenida en la LG y sus disposiciones de desarrollo en materia de coordinación y calidad normativa, en particular, el Real Decreto 1081/2017 citado



arriba, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y su Guía Metodológica aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, todo ello sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones específicas adoptadas por la Comunidad de Madrid, especialmente en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), así como las demás citadas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueban instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (en adelante, Instrucciones del Consejo de Gobierno).

Examinado el contenido del anteproyecto de ley referido y su correspondiente memoria, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la LG, se emite el siguiente informe de coordinación y calidad normativa:

## 1. OBJETO

En la ficha de resumen ejecutivo de la MAIN, respecto de los objetivos que se persiguen con el proyecto, establece de forma sucinta que es:

Establecer un texto que actualice y modernice la regulación jurídica de las sociedades cooperativas en la Comunidad de Madrid, con el objetivo de dar un nuevo impulso al modelo cooperativo, teniendo en cuenta su eficacia para crear empleo estable, incorporando los cambios producidos en el sector para adecuarla a la realidad socioeconómica de la región existente en la actualidad.

## 2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

### 2.1 Estructura.

El proyecto que se recibe para informe consta de una parte expositiva, ciento cuarenta y cuatro artículos, distribuidos en tres títulos, cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

### 2.2 Contenido.



El contenido del anteproyecto se analiza en el apartado III.1.a) de la MAIN, plasmando la distribución de sus 144 artículos en la siguiente estructura que desarrolla, a continuación, indicando de un modo sucinto, el contenido de cada una de sus partes:

Título I “De las sociedades cooperativas” se estructura en 12 capítulos y contiene los artículos 1 a 134; el Título II “De la Administración Autónoma y las cooperativas” consta de los artículos 135 a 140 y el Título III “Del asociacionismo cooperativo” comprende los artículos 141 a 144.

En el apartado III.1.b) de este informe se incluye una relación de las principales novedades que incorpora la propuesta con respecto a la normativa que deroga, si bien no se exponen los motivos que motivan estas modificaciones y sus beneficios con respecto a la normativa actualmente vigente.

### 3. ANÁLISIS DEL PROYECTO

#### 3.1. Consideraciones previas.

Con carácter previo al análisis del anteproyecto conviene diferenciar conceptualmente las expresiones: “economía social”, “emprendimiento colectivo” y “cooperativas”; así como el alcance competencial de la Comunidad de Madrid en cada una de esas materias.

##### (i) Economía social, cooperativas y emprendimiento colectivo.

La definición de economía social se recoge en el artículo 2 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social:

Se denomina economía social al conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que [...], persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos.

En el artículo 5.1 de esa misma ley se especifica qué tipo de entidades forman parte de la economía social:

Forman parte de la economía social las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las



entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior.

Las cooperativas, pues, son una de las formas principales, pero no la única, que forma parte de la economía social.

El artículo 1.1 de la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, en términos muy parecidos, aunque no idénticos al artículo 1.1 de la Ley estatal 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, define la cooperativa como:

[...] una asociación autónoma de personas tanto físicas como jurídicas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática.

Las actividades que pueden realizar las cooperativas son muy diversas, ya que “pueden dedicarse a cualquier actividad de carácter económico y social lícita siempre que su régimen económico y los derechos de los socios se ajusten estrictamente a los principios cooperativos” (artículo 104.1 In fine de la Ley 4/1999). Este mismo artículo establece que las cooperativas pueden adoptar la siguiente tipología:

- a) De Trabajadores Asociados: Cooperativas de Trabajo; de Iniciativa Social y de Comercio Ambulante.
- b) De Apoyo Empresarial: rural (Cooperativas Agrarias y de Explotación Comunitaria), general (Cooperativas de Servicios Empresariales) o financiero (Cooperativas de Crédito y de Seguros).
- c) De Autoayuda Consumidora: Cooperativas de Consumidores; de Escolares; y de Viviendas.
- d) De Sectores o Funciones Sociales Especiales: Cooperativas de Enseñanza; Sanitarias; de Transporte; de Integración Social; e Integrales.

Entre las más frecuentes encontramos las Cooperativas de Trabajo<sup>1</sup>, las Cooperativas Agrarias<sup>2</sup>, las Cooperativas financieras de Crédito y de Seguros<sup>3</sup>, las

---

<sup>1</sup> Aquellas “que tienen por objeto crear, mantener o mejorar para los socios puestos de trabajo a tiempo parcial o completo, mediante la organización en común de la producción de bienes o servicios para terceros” 105.1 de la Ley 4/1999.



Cooperativas de Consumidores<sup>4</sup>, las Cooperativas de Viviendas<sup>5</sup> y las Cooperativas de Enseñanza<sup>6</sup>.

Las Sociedades Laborales, otra de las instituciones recogidas en la Ley estatal 5/2011, de 29 de marzo, tienen muchos elementos en común con las cooperativas de trabajo. En ambos casos se trata de empresas privadas promovidas por grupos de ciudadanos que participan directamente en la actividad, adquiriendo una doble cualidad: la de trabajador y empresario a la vez.

Aunque existen otras diferencias de tipo laboral, fiscal y contable, la principal diferencia entre ambas es que, mientras que las cooperativas de trabajo son un tipo societario específico que solo tienen socios trabajadores, las Sociedades Laborales son sociedades mercantiles (anónimas o limitadas) que pueden tener tanto socios trabajadores como no trabajadores (sólo aportan capital), siempre y cuando el porcentaje total de las participaciones de los socios trabajadores sea superior al 50%.

Por ello, con respecto al reparto de beneficios, en la Sociedad Laboral se reparten según el capital invertido entre todos los socios (trabajadores y no trabajadores), mientras que, en las cooperativas de trabajo por lo general, se reparten entre los

---

<sup>2</sup> “[...] las integradas por personas físicas o jurídicas con titularidad exclusiva o compartida, de explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas o explotaciones conexas a las mismas y que tengan por objeto el suministro a los socios de medios de producción, materias primas, bienes o servicios; [...]”. (Artículo 112.1 Ley 4/1999).

<sup>3</sup> “[...] aquellas que tienen por objeto servir las necesidades financieras, activas y pasivas, de sus socios, [...]”. (Artículo 112.1 Ley 4/1999).

<sup>4</sup> “[...] las que, asociando a personas físicas, tienen por objeto el suministro de bienes y servicios para el uso y consumo de los socios y quienes conviven con ellos, incluyendo las actividades de tiempo libre, así como acciones en defensa y promoción de los derechos de consumidores y usuarios, de conformidad con la legislación vigente”. (Artículo 113.1 Ley 4/1999).

<sup>5</sup> “[...] aquellas que, tienen por objeto procurar exclusivamente a sus socios viviendas o locales, edificaciones e instalaciones complementarias; [...]”. (Artículo 114.1 Ley 4/1999).

<sup>6</sup> “[...] las que desarrollan actividades docentes en sus distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades, en cualesquiera ramas del saber o de la formación”. (Artículo 119.1 Ley 4/1999).



socios trabajadores, a no ser que en los estatutos se establezca que se pueden repartir con las personas asociadas<sup>7</sup>.

Como analizaremos con más detenimiento en el siguiente apartado de este informe, mientras que las Sociedades Laborales son reguladas por el Estado en virtud de su competencia exclusiva para dictar la legislación laboral y mercantil, la regulación de las cooperativas es exclusiva de las comunidades autónomas, siendo residual el papel regulador del Estado en esta materia.

Y por lo que se refiere al “emprendimiento colectivo”, este se entiende tradicionalmente como la utilización de mecanismos societarios que permiten la participación financiera entre los trabajadores, en el caso de España, a través de las dos figuras de economía social que acabamos de mencionar: la cooperativa de trabajo y la sociedad laboral<sup>8</sup>.

El concepto de “emprendimiento colectivo” no se encuentra, sin embargo, regulado en nuestro Derecho positivo en normas con rango de ley, y en lo que se refiere a las de rango reglamentario solo se encuentra en algunas bases reguladoras de subvenciones, especialmente en la Comunidad de Madrid<sup>9</sup>. Así el Acuerdo de 10 de julio de 2018, por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de las subvenciones para el fomento del

---

<sup>7</sup> 27.1.d) de la Ley 4/1999 establece que, en la Comunidad de Madrid, en este caso, el máximo a repartir de los excedentes entre las personas asociadas será del 35%.

<sup>8</sup> Ver Lejarriaga Pérez de las Vacas, G., Bel Durán, P., & Martín López, S. (2013). El emprendimiento colectivo como salida laboral de los jóvenes: análisis del caso de las empresas de trabajo asociado. REVESCO. Revista De Estudios Cooperativos, 112, 36-65. [https://doi.org/10.5209/rev\\_REVE.2013.v112.43068](https://doi.org/10.5209/rev_REVE.2013.v112.43068); GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, C (2002). “La empresa de participación: características que la definen. Virtualidad y perspectivas en la sociedad de la información”. CIRIEC-España: Revista de economía pública, social y cooperativa, nº 40, abril, p. 99 – 122.

<sup>9</sup> Ver, en el ámbito de la AGE, el Real Decreto 1234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ) y la Resolución de 26 de agosto de 2019 por la que se aprueban las Instrucciones para la aplicación y desarrollo de la convocatoria de ayudas del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ).



emprendimiento colectivo <sup>10</sup>, se establece, efectivamente que podrán ser beneficiarias de esas subvenciones, principalmente las cooperativas y las sociedades laborales<sup>11</sup>.

Como se analizará con más detalle en el punto 3.4.b) de este informe, aunque el anteproyecto propuesto incluye en su título la expresión “emprendimiento colectivo”, su contenido es por un lado más limitado (porque no regula las sociedades laborales) y por otro lado más amplio (porque regula todo tipo de cooperativas, no solo las de trabajo).

#### (ii) Competencias.

Pese a que la Constitución Española recoge en su artículo 129.2 un mandato de “fomento de las sociedades cooperativas mediante una legislación adecuada”, no asigna, en su distribución de competencias, ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas la regulación de las sociedades cooperativas, pese a que el artículo 149.1.6 de la Constitución Española asigna al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación mercantil.

En virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 CE, según la cual “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos”, todas las comunidades autónomas, en distintos momentos, han incluido en sus estatutos de autonomía la competencia exclusiva en materia de legislación de las cooperativas.

El Tribunal Constitucional ha admitido la constitucionalidad de la asunción de esta competencia, reconociendo su carácter diferenciado de la legislación mercantil, entre otras, en la Sentencias 72/83, de 29 de julio (referida a la Ley de cooperativas del País Vasco) y la Sentencia 291/2005, de 10 de noviembre (que analizaba la nueva redacción al artículo 104 de la Ley del Estado 27/1999, de 16 de julio, de

---

<sup>10</sup> Modificado por ACUERDO de 18 de junio de 2019, del Consejo de Gobierno, BOCM 2 de julio.

<sup>11</sup> Aunque también se establecen determinados supuestos en los que pueden ser beneficiarias las empresas de inserción y empresas de inserción y las asociaciones profesionales representativas de autónomos, de cooperativas, de sociedades laborales, de empresas de inserción y de Centros Especiales de Empleo

Cooperativas, relativo a las cooperativas de crédito).

Actualmente todas las comunidades autónomas han asumido en sus estatutos de autonomía la competencia exclusiva en materia de cooperativas y todas, excepto las Islas Canarias, han promulgado sus propias leyes reguladoras de esta materia<sup>12</sup>.

Adaptada a esta delimitación territorial de competencias la Ley del Estado 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, establece una aplicación limitada a estos supuestos:

- Ceuta, Melilla y las Comunidades Autónomas que no han aprobado Ley de cooperativas (actualmente solo Canarias).
- A las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias comunidades autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal.
- De forma supletoria en las comunidades con norma propia.

La Comunidad de Madrid dispone de su propia ley, la mencionada Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, que de acuerdo con este reparto de competencias establece en su artículo 2 que será de aplicación a:

[l]as Cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada con sus socios en el territorio de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la actividad con terceros o la instrumental o personal accesoria que puedan realizar fuera de dicho territorio.

---

<sup>12</sup> Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi; Ley 9/2018, de 30 de octubre, de sociedades cooperativas de Extremadura; Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón; Ley 5/1998 de Cooperativas de Galicia; Ley 4/2001 de Cooperativas de la Rioja (LCLR Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas de Cataluña; Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León; Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana; Ley 1/2003 de Cooperativas de las Islas Baleares; Ley 8/2006 de Cooperativas de la Región de Murcia; Ley Foral 14/2006 de Cooperativas de Navarra; Ley 11/2010 de Cooperativas de Castilla-La Mancha; Ley 4/2010 de Cooperativas del Principado de Asturias; Ley 14/2011 de Sociedades Cooperativas de Andalucía; y Ley 6/2013 de Cooperativas de Cantabria.



Sin embargo, en determinados ámbitos cooperativos, el alcance competencial de la normativa estatal es mayor. Así, por ejemplo, en el caso de las cooperativas de crédito la normativa del Estado tiene carácter básico. Así, la práctica totalidad de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito tiene carácter básico (ver su artículo 2 y su disposición adicional segunda, así como la STC 155/1993, de 6 de mayo).

Lo mismo ocurre con las cooperativas de seguros, que se rigen en primer lugar por el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados (ver artículos 9.4 y 10.5, así como los artículos 22 y 23 de su reglamento de desarrollo).

Otro límite a la actuación normativa de la Comunidad de Madrid en lo que se refiere a la regulación de las cooperativas, es la competencia estatal en material mercantil y laboral, teniendo vedada, por ejemplo, la regulación de las Sociedades Laborales, que deben regirse actualmente por la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas.

Será necesario también tener en cuenta que, en virtud de su competencia en materia de legislación mercantil, las Cortes Generales aprobaron la vigente Ley 3/2011, de 4 de marzo, por la que se regula la Sociedad Cooperativa Europea con domicilio en España.

### 3.2 Rango de la propuesta normativa, congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea y con otras que se estén elaborando en la Comunidad de Madrid.

El apartado III.1.c) y IV de la MAIN se refieren a las competencias que fundamentan el anteproyecto, mencionando el artículo 129.2 de la Constitución Española “que establece un mandato a los poderes públicos de fomentar, mediante una legislación adecuada, las Sociedades Cooperativas, como entidades que comparten los principios orientadores de la economía social, tal y como reconoce la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, que las incluye entre las entidades que integran la misma y 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”.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece en su artículo 26.1.14, que la misma tiene atribuida la competencia exclusiva, respetando la legislación mercantil y laboral, para legislar en materia cooperativa.

La competencia para la aprobación del anteproyecto de ley por el Consejo de Gobierno está prevista en el artículo 21.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Por su parte el Decreto 287/2019, de 12 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, atribuye en su artículo 1.1 al titular de la consejería el desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del Gobierno en las siguientes materias: planificación económica, fomento del desarrollo económico, industria, energía, minas, comercio, consumo, autónomos, economía social, trabajo y empleo, responsabilidad social de las empresas y prevención de riesgos laborales.

Se trata, por lo tanto, de un proyecto de ley para cuya aprobación es competente el Consejo de Gobierno y puede afirmarse, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el resto de este informe, su rango y naturaleza, se adecúan al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

La propuesta fue incluida en el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para 2018, aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 25 de abril de 2017.

### 3.3. Principios de buena regulación.

El penúltimo párrafo del apartado I de la exposición de motivos del anteproyecto menciona que en su elaboración se ha dado cumplimiento a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante



LPAC) y en su normativa de desarrollo, sin embargo, ni en este ni en otro párrafo se hace un desarrollo de esta adecuación.

Es decir, la exposición de motivos hace una simple declaración general, que, de conformidad con lo previsto en el propio precepto mencionado, no resulta suficiente, debiendo incluirse una explicación que justifique esta adecuación. Exigencia que el artículo 129.1 de la LPCAC extiende tanto a la exposición de motivos de los anteproyectos de ley como al preámbulo de los proyectos de reglamento:

**Artículo 129. Principios de buena regulación.**

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. **En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.**

En el mismo sentido se manifiesta el artículo 2.1.a) 2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo:

**Artículo 2. Estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo.**

1. La memoria del análisis de impacto normativo deberá contener los siguientes apartados:

a) Oportunidad de la propuesta de norma que en todo caso incluirá:

[...]

**2.º Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en el preámbulo o exposición de motivos de la norma se incluirá en la Memoria una explicación de su adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, justificando la razón de interés general en la que se funda, y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. También deberá contener una explicación de su adecuación al principio de proporcionalidad, de forma que la iniciativa contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.**



A diferencia de la exposición de motivos, la MAIN sí incluye en el apartado III.1.d) la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Por lo que se sugiere trasladar esta justificación a la exposición de motivos del anteproyecto.

### 3.4. Calidad técnica

#### 3.4.a) Observaciones para el conjunto del anteproyecto.

A modo de introducción de esta parte convendría destacar la extensión y complejidad del anteproyecto en su conjunto, como de muchos de sus preceptos, pues la realidad que regula es, sin duda, amplia y compleja. Esto puede tener su sentido y adecuación al principio de simplificación normativa, si la regulación se agotara en esta norma, es decir, si no fuere necesario su desarrollo reglamentario, sin embargo, en la norma proyectada se realizan determinadas remisiones a ese desarrollo, por lo que hubiera sido útil o interesante limitar el contenido de la ley a los aspectos principales o esenciales, y remitir su desarrollo a una norma reglamentaria más extensa que, en particular, comprendiera, por ejemplo, la regulación pormenorizada de los aspectos organizativos y competenciales de los diferentes órganos que integran las cooperativas.

Realizada esta consideración previa, se formulan las siguientes observaciones de tipo general:

(i) A lo largo del anteproyecto se utilizan los términos “Administración Regional” (artículo 140.2) y “regional/regionales” (artículos 107.5 y 136). Se sugiere eliminar estos términos que no tienen fundamento en el Estatuto de Autonomía, y su correcta delimitación institucional debe referirse a la “Administración de la Comunidad de Madrid “ y a la “Comunidad de Madrid”, respectivamente.

(ii) La regla 30 de las Directrices de técnica normativa, relativa a la extensión de los artículos establece que:

Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a

una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.

El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos.

A lo largo de todo el anteproyecto se incluyen algunos artículos que resultan excesivamente largos y con gran número de subdivisiones, que, en nuestra opinión, dificultan su comprensión, por lo que se sugiere valorar la posibilidad de subdividirlos en artículos diferenciados, en concreto los artículos 24 (“Obligaciones y derechos”), 40 (“El consejo rector y los administradores. Carácter, competencia, prohibiciones e incompatibilidades”), 42 (“Composición y elección del consejo rector y de los administradores”), 44 (“Responsabilidad, régimen económico y separación de los consejeros”), 112 (“Cooperativas de servicios empresariales y cooperativas de servicios profesionales”).

(iii) Respecto de la división de los párrafos de los artículos, se comprueba que se ha realizado conforme a la regla 31 de las Directrices, dividiendo el artículo en apartados, que se han numerado con cardinales arábigos, y algunos, a su vez, se han subdividido en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente, que también se subdividen numerándose con ordinales arábigos. Sin embargo, convendría revisar estas divisiones y subdivisiones ya que en algunos de estos artículos aparecen apartados numerados que no se distinguen entre ellos mediante punto y aparte, y lo mismo ocurre con las subdivisiones. Así, por ejemplo, pueden mencionarse los artículos 14.3, 19.4, 27.2, 43.4, 50.7, 90.d), 127.d), 1º y 4º, y 143.3.

Esta misma regla 31 de la Directrices de técnica normativa establece que “[n]o podrán utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto de la disposición”. Se sugiere por ello eliminar del texto la barra diagonal “/” utilizada en las expresiones “y/o” (artículos 57, 114 a 116, 122 y 124) y “horas/año” (páginas 10 y 11 del preámbulo, artículos 107 y 111).

(iv) Conforme a la regla 32, en las enumeraciones que se realicen en un artículo todos los ítems deben ser de la misma clase y en ningún caso deberán ir sangrados, sino que tendrán los mismos márgenes que el resto del texto. En este



sentido, se recomienda que se revisen los artículos del anteproyecto en los que no se cumplen estos criterios como el artículo 15, 24.1, 26.3 y 90, entre otros.

#### 3.4.b) Título.

(i) La regla 6 de las Directrices de técnica normativa, indica que el título se inicia con la identificación del tipo de disposición, en este caso “Anteproyecto de ley”, sin que se requiera que se resalte tipográficamente, por lo que se recomienda utilizar el mismo tipo de letra en todo el título eliminando la cursiva.

(ii) Respecto a la introducción del término “emprendimiento colectivo” en el título, la MAIN lo justifica “en la necesidad de impulsar la difusión y conocimiento del emprendimiento colectivo como modelo de desarrollo de la actividad por cuenta propia colaborativo y que fomenta la coparticipación en el capital social y en la toma de decisiones de la sociedad”, y en el hecho de que “las cooperativas suponen su máximo exponente junto con las sociedades laborales”, sin embargo, este objetivo puede lograrse, a través de la exposición de motivos conforme a la regla 12 de las Directrices que dispone que:

La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Respecto al título, sin embargo, se aplica la regla 7 de las Directrices que establece que:

El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará 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 [...].

Se sugiere, por ello, valorar la eliminación del título de la ley del concepto de “emprendimiento colectivo” porque, como ya se ha apuntado en el apartado 3.1.i) de este informe, el contenido del anteproyecto es, por un lado, más reducido, al no recoger la regulación de una de las principales figuras de emprendimiento colectivo como son las sociedades laborales. Por otro lado, su contenido es, sin embargo,

más amplio pues su regulación de las cooperativas no se limita solamente a las de carácter laboral, sino que se extiende a otros ámbitos como son, por ejemplo, las cooperativas de vivienda, de consumo o de crédito.

### 3.4.c) Exposición de motivos.

(i) De conformidad con la regla 11 de las Directrices de técnica normativa (“Denominación de la parte expositiva”), al tratarse de un anteproyecto de ley, se recomienda insertar, centrada en el texto, tras el índice, la expresión “EXPOSICIÓN DE MOTIVOS”, que es la denominación de la parte expositiva en este tipo de disposiciones.

En este sentido, debe sustituirse “Preámbulo” por “Exposición de motivos” en el índice y en la ficha de resumen ejecutivo y apartado III.1.a) (estructura de la propuesta) de la MAIN.

(ii) Conforme a la regla 12 de la Directrices de técnica normativa, se indica en esta parte su objeto y finalidad, sus antecedentes y, dado su extensión y complejidad, un resumen de su contenido.

(iii) En el apartado I, su párrafo tercero hace referencia a los motivos que justifican la aprobación de una nueva ley, respecto del que se propone una nueva redacción de su inciso final que destacamos en negrita, para mayor claridad:

La necesidad de dotar al sector de un nuevo texto legal viene motivada, de una parte, por la necesidad de adaptarse al derecho societario, que ha sufrido profundas reformas en las más de dos décadas de vigencia de la mencionada ley y, de otra parte, la propia experiencia adquirida por las sociedades cooperativas en el mencionado plazo de tiempo, hace necesaria la búsqueda de respuestas a las exigencias de un mercado cada vez más competitivo. **Desde esta óptica, esta ley pretende eliminar los obstáculos existentes para el adecuado desarrollo de las cooperativas en la Comunidad de Madrid, con el objetivo de favorecer su desarrollo y competitividad en el mercado, y dotarla de una regulación lo más completa posible, evitando las remisiones a la normativa estatal.**

(iv) En el párrafo sexto se menciona la participación en la elaboración del texto, a través de un grupo de trabajo, de la Mesa del Autónomo y la Economía Social, creada por Acuerdo de 8 de marzo de 2016, del Consejo de Gobierno, que la



configura como foro de interlocución y participación estable entre la Administración Pública madrileña y las principales asociaciones intersectoriales de autónomos y de la economía social de la región y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad de Madrid. También hace referencia a la emisión de estudio técnico por parte de la Escuela de Estudios Cooperativos de la Universidad Complutense de Madrid, en el que se llevó a cabo un análisis económico, jurídico y de impacto, a corto y largo plazo.

Se entiende que estas referencias se hacen con la intención de destacar la amplia participación en su elaboración de diferentes sectores que pudieran verse afectadas, por lo que se sugiere que se mencione, además, que el texto elaborado, ha sido sometido a los correspondientes trámites de participación ciudadana, en concreto, a los de consulta pública y de audiencia e información pública conforme a lo dispuesto en la Ley autonómica 10/2019 LTPCM.

(v) Respecto al párrafo séptimo que se refiere a los principios de buena regulación, nos remitidos a lo ya apuntado en el apartado 3.3 de este informe.

(vi) El último apartado de la exposición de motivos se refiere al contenido de las disposiciones, respecto del cual sugerimos la siguiente redacción alternativa:

El articulado de la ley se completa con las correspondientes disposiciones de cierre, entre ellas, cabe destacar, la disposición adicional primera, que regula la calificación de las cooperativas como entidades sin fines lucrativos, lo que resulta esencial para un importante sector del cooperativismo en la Comunidad de Madrid y la disposición adicional quinta que remite a un posterior desarrollo reglamentario la regulación de un sistema alternativo de resolución de conflictos en el ámbito cooperativo, previo a la vía judicial, que, aunque no de manera exclusiva, permita resolver los conflictos que surjan entre la cooperativa y el socio.

Por su parte, la disposición transitoria segunda establece un plazo razonable de tres años desde la entrada en vigor de la ley a fin de proceder a la adaptación de los estatutos sociales.

Y de las disposiciones finales cabe destacar que se establece un plazo de *vacatio legis* de sesenta días, desde su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, para su entrada en vigor.

Respecto de este plazo de *vacatio* volveremos más adelante cuando analicemos el contenido de las disposiciones finales.



#### 3.4.d) Articulado.

(i) El artículo 2 de la vigente Ley 4/1999 establece que:

La presente Ley se aplicará a las Cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada con sus socios en el territorio de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la actividad con terceros o la instrumental o personal accesoria que puedan realizar fuera de dicho territorio.

También en el artículo 2, el anteproyecto de ley presenta una nueva redacción a su ámbito de actuación:

La presente ley se aplicará a las cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada con los socios o terceros no socios, principalmente, en el territorio de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la actividad con terceros y las actividades instrumentales o accesorias al objeto social que puedan realizar fuera de dicho territorio. Se entenderá que dicha actividad se realiza principalmente en el territorio de la Comunidad de Madrid cuando la misma resulte superior en su conjunto a la realizada fuera de la misma. No obstante, las cooperativas de viviendas acogidas a la presente ley solo podrán desarrollar promociones en el territorio de la Comunidad de Madrid.

Prevalecerá la regulación específica de cada tipo de cooperativa sobre la regulación general prevista en la presente ley.

Esta nueva redacción presente las siguientes novedades:

- Se especifica que la ley será aplicable a las cooperativas en las que no se realice toda la actividad cooperativizada en la Comunidad de Madrid, siempre que se realice en su territorio una mayor actividad de este tipo que el conjunto realizado fuera de la misma. La ley vigente tan solo contempla expresamente que las cooperativas realicen fuera de la Comunidad de Madrid tareas accesorias o con terceros.

Esta nueva redacción se adapta bien al ámbito de aplicación de la Ley estatal 27/1999, de Cooperativas, que establece que es de aplicación solo “[a] las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal” y coincide a grandes rasgos con la mayoría de las normas autonómicas, especialmente las reformadas en los últimos años.



- Más novedosa y problemática es la otra novedad que se refiere a la excepción al principio general de determinación de la aplicación de la ley que se establece en relación a las cooperativas de vivienda. En ellas el elemento central no será solo donde realicen la actividad cooperativizada, sino que se establece como decisivo el elemento territorial de la actividad económica final que realizan: “las cooperativas de viviendas acogidas a la presente ley solo podrán desarrollar promociones en el territorio de la Comunidad de Madrid”.

La expresión utilizada plantea distintos problemas, en parte derivados de la utilización de la expresión “cooperativas de vivienda acogidas a esta ley”, de la que parece deducirse que las cooperativas son libres de escoger la ley que les resulta de aplicación. En el caso, sin lugar a duda el más habitual, de que un grupo de vecinos madrileños decidan establecerse en cooperativa para promover viviendas en el territorio de la Comunidad de Madrid parece quedar establecido con claridad que la ley propuesta les sería de aplicación. No queda establecido con claridad, sin embargo, si sería de aplicación a otros supuestos: ¿lo sería en el caso de que ciudadanos de otras comunidades autónomas o extranjeros se asociaran cooperativamente para promover la construcción de viviendas en la Comunidad de Madrid? ¿Y en el supuesto contrario de ciudadanos madrileños que pudieran establecerse en cooperativa para promover en otras comunidades autónomas?

Se sugiere, por ello, reelaborar la redacción del artículo 2 para establecer con claridad los supuestos en los que la aplicación de la ley madrileña sería imperativa, especialmente cuando todos o algunos de los cooperativistas no sean madrileños.

Se propone, también, para incrementar la claridad de su redacción y evitar posibles conflictos con las competencias de otras comunidades autónomas e incluso con el principio de libertad de empresa, sustituir:

Las cooperativas de viviendas acogidas a la presente ley solo podrán desarrollar promociones en el territorio de la Comunidad de Madrid.

Por:

No estarán sujetas a esta ley las cooperativas de viviendas que desarrollen promociones fuera del territorio de la Comunidad de Madrid.



(ii) El artículo 4 propuesto, referido al domicilio social, reproduce literalmente el artículo 4 de la actual Ley 4/1999 (y es también correlativo e idéntico a la Ley estatal 27/1999).

Sin embargo, para mejorar su redacción desde el punto de vista lógico, y establecer con mayor claridad que el domicilio social debe estar siempre en el territorio de la Comunidad de Madrid se sugiere sustituir:

Las entidades reguladas por la presente ley deberán tener su domicilio social en el territorio de la Comunidad de Madrid, en el lugar donde desarrollen principalmente su actividad o donde centralicen su gestión administrativa.

Por:

Las entidades reguladas por la presente ley deberán tener siempre su domicilio social en el territorio de la Comunidad de Madrid, en el lugar donde desarrollen principalmente su actividad, o donde centralicen su gestión administrativa.

(iii) El artículo 5 de la vigente Ley 4/1999 establece que:

Artículo 5.- Responsabilidad.

1. La Cooperativa responderá de sus deudas con todo su patrimonio presente y futuro, excepto el correspondiente a la reserva de educación y promoción cooperativa, que sólo responderá de las obligaciones estipuladas para el cumplimiento de sus fines.
2. La responsabilidad de los socios por las deudas sociales quedará limitada al importe nominal de las aportaciones al capital social.
3. Si los Estatutos lo prevén, podrá exigirse una responsabilidad adicional del socio para el caso de insolvencia de la Cooperativa o una responsabilidad ilimitada, por las deudas sociales. En estos casos, la responsabilidad entre los socios será mancomunada salvo previsión contraria en los Estatutos.

El anteproyecto de ley presenta una nueva redacción a este artículo, en el que los dos primeros apartados se mantienen inalterados y se suprime el tercero. Es decir, se elimina la referencia a que los estatutos de la cooperativa pueden exigir, más allá de sus aportaciones al capital social, una responsabilidad adicional del socio en caso insolvencia de la cooperativa, o una responsabilidad ilimitada por las deudas sociales.



¿Significa ello que bajo la ley propuesta los estatutos no podrán establecer una responsabilidad adicional o ilimitada de los socios? La respuesta afirmativa sería contradictoria con la previsión del artículo 11 del anteproyecto de que dentro del contenido mínimo de los estatutos sociales exige que se incluya “el régimen de responsabilidad de los socios por las deudas sociales en el caso de que se establezca como adicional o ilimitada”.

Se mantienen también las referencias a esta posible extensión de la responsabilidad en el artículo 69.3 del anteproyecto, en referencia a la modificación de los estatutos, en el artículo 89, en relación a la transformación de las cooperativas, y en el artículo 103.3, en referencia a su extinción.

¿Lo que se pretende entonces es eliminar la previsión de que en los supuestos de responsabilidad adicional e ilimitada la responsabilidad de los socios será ilimitada salvo que los estatutos establezcan otra cosa?

En cualquier caso, la eliminación del apartado tercero del artículo 5 de la Ley 4/1999 introduce un elemento de incertidumbre en este aspecto decisivo del régimen legal de las cooperativas, lo que nos lleva a sugerir que se valore una redacción reformulada conforme a los fines perseguidos, debiendo en cualquier caso describirse y justificarse en la MAIN el alcance de la modificación que se acomete.

En el caso de que, efectivamente, se mantenga la opción de establecer una responsabilidad adicional o ilimitada de los socios, esa posibilidad de extensión de la responsabilidad debería incluirse también en la exposición de motivos, para completar la expresión de que “se limita la responsabilidad de los socios por las deudas de la cooperativa al importe de la aportación que del socio al capital social”, ya que en caso contrario, el destinatario de la norma no tendría una información completa de la regulación establecida en la ley.

(iv) En el artículo 8.1, para remarcar el hecho de que, en todos los casos, las cooperativas deberán finalmente estar integradas por al menos tres miembros, se sugiere eliminar la expresión “en general”, que parece sugerir que en algunos supuestos esta obligación no sería de aplicación, estando bien definida en el



apartado dos del artículo la posibilidad de constituir inicialmente las cooperativas de trabajo, de iniciativa social y de comercio ambulante con dos socios trabajadores y la necesidad de que el tercero se incorpore antes de 24 meses.

Se sugiere, por lo tanto, sustituir:

Las cooperativas de primer grado deberán estar integradas, en general, por al menos tres socios. Las de segundo grado estarán integradas al menos por dos cooperativas.

Por:

Las cooperativas de primer grado deberán estar integradas por al menos tres socios. Las de segundo grado estarán integradas al menos por dos cooperativas.

(v) El artículo 13 regula la inscripción de la cooperativa en proceso de creación en el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, que deberá efectuarse de acuerdo con las reglas que se disponen que son:

1. La inscripción se realizará en el plazo de dos meses desde su otorgamiento, en caso contrario responderán solidariamente de los daños y perjuicios ocasionados. En el caso de demora en el cumplimiento de dicho plazo, transcurrido un año sin que se haya realizado, se faculta a todos los promotores a resolver el contrato y a exigir la restitución de las aportaciones realizadas, adicionalmente, se exige la ratificación ante notoria por la mayoría de los promotores iniciales de la constitución acordada en su día.

2. El Registro cuenta con el plazo de tres meses para practicar la inscripción o denegarla, salvo que se observase algún defecto, que se comunicará, obviamente a los promotores para su corrección en el plazo de tres meses quedando suspendido el cómputo del plazo para la inscripción, que se reanuda una vez subsanado el defecto o en caso contrario se archivará.

Siendo así, se sugiere la siguiente redacción alternativa al artículo 13.2, de la LPAC, a la que se refiere el propio artículo 13:

La inscripción deberá practicarse o denegarse de forma motivada, en el plazo de tres meses desde la solicitud, salvo que se observase algún defecto, que se pondrá en conocimiento de los promotores para su subsanación en el plazo de tres meses quedando suspendido el cómputo del plazo para la inscripción. Subsanado el defecto, se reanuda dicho cómputo, en caso contrario se resolverá declarando el



desistimiento de la solicitud de inscripción.

3. A los efectos del análisis del apartado 3 de este artículo 13, conviene tener presente que, conforme al apartado anterior, se establece un plazo de tres meses para practicar o denegar la inscripción solicitada por los promotores, y otro de tres meses para la subsanación de los defectos que pudieran apreciarse y en el caso de no procederse a dicha subsanación se resolverá declarando el desistimiento.

Pues bien, en el apartado 3 del artículo 13 se viene a indicar que transcurridos dichos plazos sin que se haya efectuado la inscripción o la denegación motivada, el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid no podrá dictar resolución expresa denegatoria de la inscripción, y los interesados podrán instar a dicho registro “[a] que se efectúe materialmente la inscripción solicitada, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Es decir, parece que se trata de indicar que los efectos del silencio administrativo respecto de la solicitud de inscripción serán positivos, de modo que transcurrido el plazo de tres meses sin que el Registro haya adoptado la resolución de inscripción o de denegación, los interesados podrán instarle a que se efectúe materialmente la inscripción solicitada “conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

En nuestra opinión, esta redacción resulta confusa y convendría mejorarla a fin de evitar dudas futuras en su interpretación y ejecución, así se sugiere la siguiente redacción alternativa:

Transcurrido el plazo de tres meses sin que se haya adoptado la inscripción o su denegación motivada, el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid no podrá dictar resolución expresa denegatoria de la inscripción conforme a lo dispuesto en el artículo 24.3.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pudiendo los interesados instar a dicho registro a que se efectúe materialmente la inscripción solicitada.

4. Por su parte, del apartado cuarto del artículo 13 parece deducirse que contra la resolución denegatoria de la inscripción o bien cuando, en caso de silencio, el Registro no realizase la inscripción material solicitada, se podrá interponer el



correspondiente recurso administrativo.

Si es este el sentido de dicho apartado se sugiere la siguiente redacción alternativa:

Contra la resolución denegatoria 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.

5. Adicionalmente, el apartado quinto del artículo 13 contempla la posibilidad de que con carácter previo al otorgamiento de la escritura de constitución se solicite un dictamen sobre la legalidad de los estatutos, lo que parece que debería ubicarse o decirse en un artículo anterior al 13, referente a los estatutos y su elevación a escritura. En este sentido, el artículo 11 ya se refiere a los estatutos al regular su contenido mínimo.

Por otra parte, nos preguntamos qué sentido tiene este asesoramiento, pues el mismo podría exigirse respecto de cualquier otra actividad de los ciudadanos y las empresas a modo de control previo de su actuación posterior ante las administraciones públicas, por lo que convendría exponer en la MAIN las razones que lo justifican respecto de esta actividad.

(vi) En el apartado primero del artículo 14 se indica que el registro de cooperativas “tiene estructura orgánica unitaria”, lo que nos plantea dudas sobre su significado y alcance.

Si lo que quiere decirse es que el registro es una organización única, resulta innecesario, pues todos los órganos integran un conjunto de unidades formando o constituyendo una organización única o un solo órgano. Si pretende decirse una cosa diferente debería explicarse, pues el concepto de “organización única” no existe en nuestro ordenamiento jurídico.

En coherencia con esto, se sugiere la siguiente redacción alternativa:

El Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid es público y se adscribirá a la consejería competente en materia de cooperativas. Su régimen de organización y funcionamiento se establecerá reglamentariamente.

(vii) Respecto de la redacción propuesta para el artículo 16 se sugiere la siguiente

redacción alternativa:

En todo lo relativo a los plazos, personación en el expediente, representación y demás materias referidas al Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid no reguladas expresamente en esta ley o en sus normas de desarrollo, serán de aplicación las normas del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

(viii) El artículo 17 regula el régimen de las personas que pueden ser socios de las cooperativas, indicando que pueden serlo tanto las personas físicas como las jurídicas, públicas y privadas, y las comunidades de bienes, con las salvedades reconocidas en la propia ley.

Esta redacción nos plantea dudas respecto de las personas físicas en el sentido de si pueden serlo con independencia de su edad y capacidad de obrar, pues de la redacción del artículo 19 parece deducirse que se trata de personas físicas mayores de edad y con plena capacidad de obrar.

En este mismo sentido, en función de la actividad que realice la cooperativa existen una serie de requisitos que limitaran el acceso a la misma. Así, por ejemplo, conforme al contenido del artículo 106 en las cooperativas de trabajo para ser socio será necesario ser una persona física con capacidad de prestar trabajo personal; y para ser socio de una cooperativa agraria (artículo 110) será necesario ser el titular de los bienes o derechos que han de cederse a la cooperativa. Es decir, el requisito está directamente relacionado con el objeto de la cooperativa. Por tanto, sería conveniente una redacción más clara de este artículo.

(ix) El artículo 50 del anteproyecto establece el régimen del capital social cooperativo. Mantiene, en términos generales una importante línea de continuidad con el artículo 49 de la vigente Ley 4/1999, siendo la novedad más relevante la introducción de un mínimo de 3.000 euros de capital social para todas las cooperativas excepto para las educativas, donde no se establece mínimo alguno. Esta modificación está en consonancia con lo ya incluido en la mayoría de las leyes



autonómicas de cooperativas<sup>13</sup> y se aleja del modelo de la Ley estatal 27/1999, donde el capital social cooperativo mínimo se fija en sus estatutos.

En el párrafo quinto del punto II de la exposición de motivos se afirma que:

Hay que destacar el incremento del importe del capital social mínimo a tres mil euros. Con ello se trata, no solo de igualarse con el derecho societario, sino también subrayar el carácter empresarial de las cooperativas y ofrecer seguridad jurídica a los terceros, así como transmitir la importancia del proyecto cooperativo.

Se sugiere complementar en la MAIN esta explicación con una justificación más específica de cómo se compatibiliza esta exigencia con el objetivo de facilitar el establecimiento de cooperativas (para lo que, por ejemplo, se reduce a dos el número de socios iniciales exigidos) y si se ha valorado extender la exención de capital mínimo establecidas para las cooperativas de educación a otras actividades o sectores poco intensivos en capital.

Debería citarse, explicarse y justificarse también en la MAIN otras modificaciones introducidas en el régimen de capital de las cooperativas en el párrafo cuarto del artículo 50.1 como la posibilidad de que los estatutos puedan prever que la asamblea general pueda acordar la transformación obligatoria de aportaciones de la clase A en aportaciones de la clase B (o viceversa); o la obligación de que los reembolsos sean acordados por esta cuando en un ejercicio económico el importe del reembolso de las aportaciones de la clase B supere el porcentaje del capital social que esté determinado.

En relación a este último aspecto, el anteproyecto prevé, en concreto, que:

[...] cuando en un ejercicio económico el importe del reembolso de las aportaciones de la clase B supere el porcentaje del capital social que determine la asamblea, los nuevos reembolsos deberán acordarse, necesariamente, por este órgano.

---

<sup>13</sup> Ver, por ejemplo, el artículo 4 de la ley vasca, el artículo 5 de la extremeña, el 55.2 de la valenciana, el 4 de la de Castilla y León, el 70.2 de la ley catalana o el 6 de la cántabra. En el artículo 7 de la ley foral navarra se establece un mínimo de 1.500 euros para todas las cooperativas excepto para las educativas, para las que es de 600 euros).



A fin de que el alcance de este precepto quede completamente delimitado se sugiere incluir expresamente la mención de si, cuando se da el supuesto de hecho previsto, los reembolsos que deben acordarse por la asamblea se refieren a todo tipo de aportaciones o solo a las de la clase B, dado que en su redacción actual podría interpretarse en ambos sentidos.

(x) Los artículos 106 y 107 del anteproyecto se dedican a la regulación de las cooperativas de trabajo.

La novedad más importante que se introduce en el régimen de estas cooperativas (y la única que se menciona en la MAIN) es la modificación del límite horas por año que pueden ser realizadas por los trabajadores asalariados, que ahora está fijado, en el artículo 106.1 de la Ley 4/1999, en el treinta por ciento del total de horas por año realizadas por los socios trabajadores.

El artículo 107.1 del anteproyecto pretende sustituir dicha provisión por la siguiente:

El número de horas/año realizadas por trabajadores asalariados con contrato indefinido no deberá exceder del cuarenta y nueve por ciento del total de horas/año realizadas, tanto por los socios trabajadores como por los trabajadores asalariados con contrato indefinido.

Respecto a este precepto, se sugiere su reelaboración, ya que su redacción actual no permite la comprensión de su significado porque de forma algo confusa, se utiliza el número de horas/año realizadas por trabajadores asalariados con contrato indefinido en los dos términos de la comparación.

En el supuesto de que, simplemente, se pretenda elevar el límite vigente del treinta al cuarenta y nueve por ciento<sup>14</sup> sería necesaria eliminar la segunda referencia a los trabajadores asalariados, pudiendo ser la siguiente una redacción adecuada a dicho objetivo, que se proporciona, por si pudiera ser de utilidad:

---

<sup>14</sup> De forma similar a lo realizado en el artículo 100.6 de la Ley de Cooperativas de Castilla y León y el 18.4 de la de Aragón, alejándose del límite del 30% que continua vigente en la Ley 27/1999 y en el resto de las normas autonómicas, excepto en Extremadura (40%, artículo, 147.1) y Castilla-La Mancha (artículo 123.1)



El número de horas al año realizadas por trabajadores asalariados con contrato indefinido no deberá exceder del cuarenta y nueve por ciento del total de horas al año realizadas por los socios trabajadores.

En el caso de que, se pretenda introducir en el cálculo de forma diferenciada el número de horas anuales trabajadas por los trabajadores asalariados con contrato indefinido y con contrato temporal, de forma similar a lo que realiza el artículo 100.6 de la Ley de Cooperativas de Cantabria, la siguiente podría ser una redacción adecuada para dicho objetivo, que se proporciona por si pudiera ser de utilidad:

El número de horas por año realizadas por trabajadores asalariados de carácter indefinido o temporal no podrá ser superior, en su conjunto, al cuarenta y nueve por ciento de las realizadas por los socios trabajadores, teniendo en cuenta que el número de horas por año a realizar por trabajadores asalariados con contrato de trabajo indefinido no podrá ser superior al treinta por ciento.

En cualquier caso, es necesaria la reelaboración de este artículo para que su contenido quede establecido con claridad. Dada la importancia de la medida también es necesario incluir en la MAIN su justificación, motivación y, en lo posible, cuantificación de sus efectos económicos.

De igual modo, también sería necesaria una explicación y justificación del resto de modificaciones que se introducen en el régimen de las cooperativas de trabajo:

- La posibilidad, incluida en el artículo 106.6 del anteproyecto, de establecer, en los estatutos de las cooperativas de trabajo constituidas mayoritariamente por trabajadores dados de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de artistas, un periodo de prueba cooperativo no superior a seis meses, así como reducir o suprimir los días de alta exigibles en el correspondiente Régimen de la Seguridad Social, que deberán reunir los trabajadores fijos para ser admitidos como socios trabajadores de esas cooperativas sin necesidad de periodo de prueba.
- La nueva mención a que será aplicables a esas cooperativas y a sus socios trabajadores, con carácter inderogable, la normativa relativa a la reducción de jornada por cuidado de menores o mayores dependientes a cargo de los socios, la relativa a los regímenes de prestación de la Seguridad Social al que pueda tener acceso (artículo 106.4.d) del anteproyecto), así como la nueva referencia a que los



estatutos sociales deberán prever un régimen de suspensiones temporales y excedencias del socio trabajador en la prestación de su trabajo (artículo 106.4.d) del anteproyecto).

- Las novedades en los supuestos en los que no será de aplicación la limitación a las horas por año de los trabajadores asalariados: eliminación de esta excepción para contratación para cubrir necesidades cíclicas derivadas de actividades de temporada cuya duración no exceda de seis meses al año (ahora incluida en el artículo 106.1.e) de la Ley 4/1999), la definición del concepto de centros de trabajo subordinados o accesorios (artículo 107.1.c) del anteproyecto) y la exclusión de este límite para los colectivos previstos en la legislación de empresas y cooperativas de inserción (artículo 107.1.e) del anteproyecto).

(xi) El artículo 109 del anteproyecto regula las cooperativas de comercio ambulante y, respecto a la regulación vigente contenida en el artículo 108 de la Ley 4/1999, añade un apartado tercero en el que se establece que:

Estas sociedades podrán realizar la actividad cooperativizada, con terceros no socios, y hasta el límite máximo del cincuenta por ciento de la realizada en total por la cooperativa.

La necesidad y efectos esperados de esta reforma debe justificarse en la MAIN, especialmente en los aspectos en los que esta posibilidad de realizar la actividad cooperativa con terceros no socios se diferencia de la autorización a las cooperativas de trabajo de tener trabajadores asalariados establecida en el artículo 107.1 del anteproyecto.

Por otra parte, y desde un punto de vista meramente gramatical, en el segundo párrafo del artículo 109.2 del anteproyecto, donde se dice:

Las personas que ostente a título individual la autorización municipal que permita el ejercicio del comercio ambulante.

Debe decir:

Las personas que ostenten a título individual la autorización municipal que permita el ejercicio del comercio ambulante.



(xii) De conformidad con lo expuesto en la MAIN, se ha realizado una profunda reforma del régimen de las cooperativas de viviendas, teniendo en cuenta su peso específico en el ámbito cooperativo madrileño y en aras de procurar su mayor solvencia y viabilidad.

Este tipo de cooperativas se regulan en los artículos 115 y 116 del anteproyecto.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, y en consonancia con lo observado en el punto 3.4.ii) de este informe, ha de apuntarse que los artículos son demasiado largos y densos, siendo aconsejable su subdivisión en artículos y párrafos más cortos y claros, conforme al principio “cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea” (Regla 26 de las Directrices de técnica normativa).

Desde el punto de vista del contenido, estos artículos proponen una gran cantidad de novedades respecto a la redacción del vigente artículo 114 de la Ley 4/1999, tanto en las tareas que pueden realizar las cooperativas de vivienda, como en las garantías que se otorgan a sus socios.

En primer lugar, el anteproyecto, efectivamente, propone un importante aumento de las tareas que pueden realizar las cooperativas de vivienda, y que son distintas a las que se les han atribuido tradicionalmente, como es la puesta a disposición de alojamiento para sus socios.

Así, el anteproyecto, como novedad, permite que estas cooperativas realicen las siguientes actuaciones:

- Promover y financiar inmuebles para la cesión a terceros no socios al incluir dentro de su objeto social el facilitar a los ciudadanos en general el cumplimiento del derecho al disfrute de una vivienda digna.
- Establecer convenios con las administraciones públicas o sus entidades o empresas afines al objeto de gestionar suelo de titularidad pública de carácter residencial o dotacional, a través del derecho de superficie y cesión de uso u otras figuras similares.



- Gestionar servicios comunes de las viviendas cuyo uso y disfrute sea facilitado a los socios, debiendo recoger dicha circunstancia en los estatutos, y aplicar el régimen de las cooperativas de consumidores.
- Promover la puesta a disposición de los socios de locales de negocio desvinculados del proyecto de vivienda.
- Permitir a personas físicas o jurídicas constituir cooperativas de edificios empresariales que tienen por objeto procurar principalmente a sus socios despachos, oficinas, locales, naves e instalaciones y edificios complementarios.

Todas ellas son novedades de extraordinario calado que tienen pocos precedentes en la normativa estatal o autonómica y, salvo una sucinta mención en la exposición de motivos del anteproyecto y en redacción actual de la MAIN, ya señalada anteriormente, en que se apunta tan solo que se ha realizado una profunda reforma, si bien no se describen en qué consisten esas reformas ni se justifican los beneficios que pueden comportar.

Sin embargo, dado el calado y naturaleza de las reformas introducidas, debe hacerse especial énfasis en las razones por las que, pese a ese incremento de tareas autorizadas a las cooperativas de vivienda, se mantiene inalterada su finalidad principal de proporcionar alojamiento a sus socios y se evita que se conviertan en un instrumento para la promoción inmobiliaria de gestores especializados.

Paralelamente a ese importante incremento de las posibles actividades de las cooperativas de viviendas, se limita en el anteproyecto una actividad dentro de la tradicional actividad de proporcionar alojamiento a sus socios y se propone que, frente a lo establecido ahora, no puedan “adquirir suelos clasificados como no urbanizable o clasificación equivalente”, lo que también debe de ser objeto de la correspondiente explicación y justificación.

Como se ha apuntado anteriormente, el anteproyecto introduce también modificaciones en los derechos de los socios de las cooperativas de vivienda.



Así, por ejemplo, establece que los estatutos de las cooperativas de vivienda, en lugar de fijar las causas de baja no justificadas, considerando justificadas todas las demás, deberá establecer un listado de causas de baja justificada, considerándose no justificadas las demás, estableciendo tres supuestos en los que esta baja siempre se considerará justificada (traslado del centro de trabajo, deterioro grave de la situación económica del socio, retraso en la entrega de la vivienda o paralización de las obras). Parece, por lo tanto, que, si en el sistema vigente la carga de la prueba recae, en estos supuestos, en la cooperativa para determinar que existe una baja no justificada, en el nuevo sistema la carga de la prueba recaería en el cooperativista que quisiera alegar que existe una baja justificada.

Parece también que el reembolso a los socios que se den de baja en la cooperativa cuando otro socio se subroga en su lugar pasa a ser inmediato, eliminándose el plazo de dieciocho meses o tres años (por causa justificada o no justificada) que se establece ahora en el artículo 114.5 de la Ley 4/1999.

Se amplían también los supuestos en los que las cooperativas podrán enajenar o arrendar las viviendas a terceros, disminuyendo los requisitos para ello. Se sugiere valorar, para garantizar los derechos de los socios y el carácter social de la vivienda construida por las cooperativas, que además de exigir, como se hace en el artículo 116.3 del anteproyecto, autorización de la Administración de la Comunidad de Madrid cuando se enajenen más del 10% de las viviendas, y que “no existan posibles socios en lista de espera”, la introducción de garantías adicionales como las establecidas por otras leyes autonómicas. Así, en Extremadura y Cataluña se exige, para poder realizar esa enajenación que “finalizada la promoción y adjudicación de las viviendas a los socios, quedara alguna sin adjudicar”<sup>15</sup>, en el País Vasco que “la totalidad de las personas socias tenga garantizado su acceso a

---

<sup>15</sup> Artículo 158.4 de la Ley 9/2018, de 30 de octubre, de sociedades cooperativas de Extremadura, y artículo 123.4 de la Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas.



la vivienda”<sup>16</sup> y en Andalucía la necesidad de dirigirse en esos casos al “listado de personas solicitantes de vivienda”<sup>17</sup>.

(xiii) El artículo 127 del anteproyecto se introduce expresamente, por primera vez, en la legislación de la Comunidad de Madrid la figura de las cooperativas mixtas, en las que existen socios de capital cuyos derechos de voto se determinan en función del capital aportado. Esta figura, introducida por primera vez en España en la Comunidad Autónoma del País Vasco en 1993 y presente actualmente también en otras comunidades autónomas y en el artículo 107 de la ley estatal de cooperativas 27/1999.

En los tres primeros apartados de este artículo 127 se hace una regulación extensa y muy detallada de las peculiaridades de este tipo de cooperativas. De acuerdo con los principios de técnica legislativa ya apuntados en este informe se sugiere una distribución de este contenido normativa en artículos y párrafos más cortos y claros.

Se sugiere con especial énfasis la conveniencia de situar el contenido del apartado cuarto de este artículo 127 en un artículo independiente. Efectivamente este último apartado no regula ningún aspecto relacionado con las cooperativas mixtas, sino que establece reglas de carácter general relacionadas sobre la posibilidad de constituir cooperativas en cualquier sector económico. Su ubicación actual al final de un extenso artículo dedicado a la regulación de las cooperativas mixtas puede generar dudas interpretativas sobre si solo es aplicable a estas.

En cualquier caso, el contenido del mencionado artículo 127.4 del anteproyecto, que recoge parte del artículo 120 de la vigente ley 4/1999 ha quedado ciertamente desconfigurado al haberlo separado de las referencias a las cooperativas sanitarias y de transporte que ahora se sitúan en el artículo 124 del anteproyecto.

Situadas junto a los preceptos que regulan estas cooperativas que efectúan su labor en sectores especialmente regulados cobran sentido las afirmaciones de las

---

<sup>16</sup> Artículo 117.2 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi.

<sup>17</sup> Artículo 98.i) Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.



cooperativas podrán “constituirse cooperativas en cualquier sector económico respetando las normas de ordenación sectorial correspondiente”, afirmación que efectuada ahora de forma aislada induce a cierta confusión porque todo el anteproyecto está construido sobre el principio de libre asociación cooperativa y libertad de empresa y esta posibilidad de constituir cooperativas en todos los sectores económicos queda establecida claramente desde su inicio.

En cualquier caso, se sugiere eliminar también de este precepto las referencias a la normativa aplicable de forma supletoria en materia de cooperativas, ya que esa cuestión se regula en la disposición adicional primera del anteproyecto.

(xiv) El título II del anteproyecto se dedica a la relación entre la administración autonómica y las cooperativas, regulando el fomento del cooperativismo y el régimen sancionador.

Comienza con el artículo 135 que precisa que en cumplimiento de lo establecido en el artículo 129.2 de la Constitución Española y del artículo 26.1.14 de nuestro Estatuto de Autonomía “se reconoce como tarea de interés general en la Comunidad de Madrid, mediante esta ley y sus normas de desarrollo, la promoción, estímulo y desarrollo de las sociedades cooperativas, cuya libertad y autonomía garantiza, y de sus estructuras de integración económica y representativa”.

Dicha redacción nos plantea dudas sobre su compatibilidad con lo declarado en el artículo 129 de la Constitución Española cuyo apartado segundo reconoce que los poderes públicos “fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas”. Asimismo, el artículo 26.1.14 de nuestro Estatuto de Autonomía reconoce competencias exclusivas de la Comunidad de Madrid en materia de “cooperativas y entidades asimilables, mutualidades no integradas en la Seguridad Social, conforme a la legislación mercantil”, pero nada más, por ello no se entiende el contenido y sentido derivado del reconocimiento del cooperativismo como “una tarea de interés general”.

(xv) El artículo 136 referido a las competencias administrativas en materia de cooperativas indica que:



El Gobierno regional actuará en el orden cooperativo con carácter general, a través de la Consejería competente en materia de cooperativas, a la que se dotará de los recursos y servicios necesarios para la realización de las funciones de promoción, difusión, formación, fomento del asociacionismo de entidades cooperativas, estímulos para constitución de cooperativas, inspección y registral sobre esta materia. Sin perjuicio de lo anterior, las otras Consejerías relacionadas con la actividad empresarial que desarrollen las cooperativas para el cumplimiento de su objeto social ejercerán las facultades que, en cada caso, correspondan.

Desde nuestro punto de vista este precepto resulta innecesario, pues las competencias del Gobierno de la Comunidad de Madrid para decidir sobre la organización administrativa más adecuada en cada momento a fin de atender las necesidades de interés general están expresamente reconocidas y atribuidas en el artículo 21 del EA.

(xvi) El artículo 137 lleva por título “supervisión oficial” y alude a la función de inspección o control del cumplimiento de los contenidos de la ley y de sus normas de desarrollo, que se atribuye a la consejería competente en materia de cooperativas, a través de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio, añade, de las “funciones inspectoras” específicas que se atribuyan a otras consejerías, es decir, parece que propiamente el precepto pretende referirse a las típicas funciones administrativas de inspección, por lo que debería titularse y denominarse “función de inspección”.

(xvii) El artículo 139 se refiere al régimen de sanciones y al procedimiento aplicable, declarando en su apartado primero que las infracciones leves, graves y muy graves “se graduarán a efectos de su correspondiente sanción atendiendo al número de socios afectados, repercusión social, dolo o culpa y capacidad económica de la cooperativa.”

Respecto de esta cuestión, resulta discutible el encaje de la “capacidad económica de la cooperativa” como canon de graduación de la concreta sanción que deba imponerse en cada caso. En este sentido puede verse lo dispuesto en el artículo 29.3 de la LPAC, que no hace mención a este criterio de capacidad económica del sancionado:



En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.
- d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

En su apartado segundo se delimitan las sanciones correspondientes a las infracciones: leves, con multa de 300 a 600 euros; graves, con multa de 601 a 3.000 euros; y las muy graves, con multa de 3.001 a 30.000 euros o la descalificación. Esta delimitación, debería justificarse adecuadamente en la MAIN conforme al principio de proporcionalidad, completando así su contenido que actualmente omite esta referencia. Y, además, considerando que la leyes tiene vocación de perdurabilidad, de permanencia en el tiempo, convendría incorporar una disposición que autorice al Gobierno a la actualización de los referidos importes.

Respecto del apartado tercero se sugiere la siguiente redacción alternativa:

Las infracciones serán sancionadas, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, mediante resolución del órgano administrativo del que dependa el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid cuando se trate de imponer multas de hasta dieciocho mil euros, y mediante orden el titular de la consejería competente en materia de cooperativas cuando la sanción exceda de aquella cantidad o se acuerde la descalificación.

En su apartado cuarto se indica que el procedimiento sancionador será el previsto para la imposición de sanciones por infracciones del orden social, que conforme a lo previsto en la letra c) del apartado segundo de la disposición adicional primera de la LPAC, se regulan por lo dispuesto en su legislación específica y supletoriamente por lo dispuesto en esa ley.



(xviii) El artículo 140 regula la “descalificación cooperativa” como pérdida de la calificación o título de cooperativa, indicando en su apartado primero que podrán ser causa de descalificación “la comisión de infracciones muy graves de normas imperativas o prohibitivas de la presente ley, que revistan especial trascendencia económica o social o que se cometan con reiteración o con insistencia continuada, y que supongan vulneración reiterada esencial de los principios cooperativos”.

Respecto de su apartado segundo sugerimos la siguiente redacción alternativa:

2. Cuando el Registro de Cooperativas tenga conocimiento de que una cooperativa realiza actuaciones que pueden calificarse como infracción muy grave y ser sancionada con la descalificación, le requerirá para que cese en dichas actuaciones en un plazo no superior a seis meses desde la notificación o, en su caso, desde la publicación de dicho requerimiento en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. El incumplimiento del requerimiento originará la incoación del correspondiente procedimiento de descalificación.

No obstante, de este párrafo parece deducirse que el Registro requerirá a la cooperativa para que cese en sus actuaciones infractoras, en un plazo no superior a seis meses, de manera que el incumplimiento de dicho requerimiento motivará la incoación del correspondiente expediente de descalificación, pero en el caso de que la cooperativa corrija su conducta infractora no se iniciará dicho expediente.

Ahora bien, no especifica el artículo si debe iniciarse o no el expediente sancionador por la infracción o infracciones muy graves ya cometidas, para la imposición de la sanción pecuniaria correspondiente, menos severa que la descalificación.

Es decir, la administración ha podido acreditar un incumplimiento muy grave, no obstante, para evitar la descalificación le ofrecerá la oportunidad de rectificar su conducta, si bien, ello no debe impedir la imposición de la sanción pecuniaria correspondiente a través del expediente sancionador ordinario por infracción muy grave.

La descalificación es, por lo tanto, la sanción más grave frente a ese tipo de infracciones muy graves, que se impondrá no a través del correspondiente procedimiento sancionador regulado, como se ha dicho, en la legislación sancionadora del orden social, como las demás sanciones que puedan imponerse a



las cooperativas, sino que tal y como indica del artículo 140 “se ajustará a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se establecen”, lo que, en nuestra opinión, no tiene sentido, o si lo tiene debería justificarse en la MAIN por qué razón la imposición de este tipo de sanción debe tramitarse por un procedimiento diferente al de las demás sanciones.

Dicho lo anterior, corresponde analizar las especialidades procedimentales que se establecen en el apartado 3 de este artículo:

- La letra a) indica que deberá informar preceptivamente “la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y, en su caso, la asociación a la que se refiere el apartado 4 del artículo anterior o, en su defecto, el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid si la cooperativa no estuviera afiliada a ninguna asociación. Si no se hubiesen emitido los informes en el plazo de un mes, se tendrán por evacuados”.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 80.3 de la LPAC en los casos en los que no se emitan los informes en los plazos establecidos, “y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22”. Por lo tanto, en nuestra opinión el inciso final del párrafo transcrito puede quedar redactado de la siguiente manera:

De no emitirse en el plazo de un mes, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo que se acuerde la suspensión del transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- En la letra b) del artículo 140.3 se indica que “en el trámite de audiencia a la cooperativa, se personará el órgano de administración, los liquidadores o, en su defecto, un número de socios no inferior a tres. Cuando no se produjese o no



fuese posible dicha comparecencia, el trámite se cumplirá pasado un mes desde la publicación por segunda vez del correspondiente aviso en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

Esta redacción, en nuestra opinión, plantea numerosos interrogantes que deberían subsanarse teniendo en cuenta que se trata de un trámite esencial en el ámbito de los procedimientos sancionadores por su conexión directa con el derecho fundamental reconocido en el artículo 24 de la Constitución Española.

Por un lado, cuando se dice “se personará” ¿se está queriendo indicar que se trata de una personación imperativa?, si es así, debería decirse “deberá personarse”; además, ¿en dicha personación deben comparecer todos los que se indican o basta con que acuda algunos de ellos?; ¿qué sentido tiene la comparecencia en vez de la formulación de las correspondientes alegaciones por escrito como es la práctica general?; por último, no se entiende el inciso que precisa que si no se produce la comparecencia o no fue posible, “el trámite se cumplirá pasado un mes desde la publicación por segunda vez del correspondiente aviso”.

En definitiva, en nuestra opinión considerando la importancia del trámite de audiencia debería revisarse de forma completa y, en su caso, mantener si ello es posible la realización del trámite de audiencia a través de los cauces tradicionales, mediante la aportación por escrito de las correspondientes alegaciones y documentos que se estimen pertinentes para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 82 LPAC.

- La letra c) precisa que la competencia para la descalificación corresponderá al titular de la consejería competente por razón de la materia y que “la resolución administrativa de descalificación será revisable en vía judicial y, si se recurriera, no será ejecutiva mientras no recaiga sentencia firme.” Lo que, en nuestra opinión, debería redactarse de la siguiente manera:



La resolución administrativa de descalificación agota la vía administrativa y podrá recurrirse en los términos establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Ello supone que es susceptible de recurso de reposición potestativo de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 123 y 124 LPAC, por lo tanto, no será ejecutiva en vía administrativa hasta que transcurra el plazo de un mes desde su notificación o publicación al interesado para la interposición de dicho recurso. Transcurrido dicho plazo la resolución será ejecutiva, no obstante, el artículo 90.3 LPAC establece una serie de especialidades al respecto:

3. La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.

b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:

1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

Por lo tanto, la resolución de descalificación será ejecutiva cuando se agote la vía administrativa, es decir, transcurrido el plazo de un mes para la interposición del recurso potestativo de reposición, ahora bien, si lo que se pretende es que en los casos de interposición del recurso contencioso administrativo dicha ejecutividad quede demorada hasta que la sentencia sea firme, basta con remitirse a lo previsto en el artículo 90.3 citado que ofrece más garantías para los intereses generales que la regla propuesta.



### 3.4.e) Parte final.

(i) La disposición adicional primera se refiere a la calificación de las cooperativas como entidades sin fines lucrativos que “[...] podrán solicitar del Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, la calificación de entidad sin fines lucrativos a los efectos de ser beneficiarias del Régimen Tributario de las Entidades sin Fines Lucrativos, [...]”.

Las cooperativas y las entidades sin fines lucrativos disponen de regímenes fiscales diferenciados regulados, respectivamente, en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas, que contempla especiales beneficios y exenciones y la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que no contempla la equiparación fiscal de las cooperativas de iniciativa social a las entidades sin fines lucrativos.

En concreto su artículo 2 establece que se considerarán entidades sin fines lucrativos a efectos de esta Ley, las siguientes:

- a) Las fundaciones.
- b) Las asociaciones declaradas de utilidad pública.
- c) Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo a que se refiere la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, siempre que tengan alguna de las formas jurídicas a que se refieren los párrafos anteriores.
- d) Las delegaciones de fundaciones extranjeras inscritas en el Registro de Fundaciones.
- e) Las federaciones deportivas españolas, las federaciones deportivas territoriales de ámbito autonómico integradas en aquéllas, el Comité Olímpico Español y el Comité Paralímpico Español.
- f) Las federaciones y asociaciones de las entidades sin fines lucrativos a que se refieren los párrafos anteriores.

Además, tendrán esa consideración siempre que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 3, más numerosos que los establecidos en el artículo 108 del anteproyecto.



Por tanto, se sugiere revisar el contenido de este artículo y su compatibilidad con la normativa vigente.

(ii) La disposición adicional segunda se refiere al cómputo de los plazos establecidos en el cuerpo del anteproyecto diferenciándose dos tipos:

a) Los que se refieren a las relaciones de las cooperativas con los socios o con terceros, o de éstos entre sí, que si se señalan por días, se computarán como días naturales y se señalan por meses o años se computarán de fecha a fecha.

b) Los que se refieren a las relaciones con las administraciones públicas se estará a lo dispuesto en el artículo 30 LPAC, en la que la regla general es que los plazos señalados por días se entenderán que son hábiles, excluyéndose de su cómputo los sábados, domingos y los declarados festivos.

De acuerdo con ello, sugerimos la siguiente redacción alternativa:

Disposiciónn adicional segunda. *Cómputo de plazos.*

En los plazos señalados en la presente ley, se aplicarán las siguientes reglas:

a. Los que se refieran a relaciones de la cooperativa con los socios o con terceros, o de éstos entre sí, si se señalen por días, se entenderán como días naturales y si se señalan por meses o años, se computarán de fecha a fecha. Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate.

b. Los que se refieran a relaciones con las Administraciones Públicas, se computarán según lo dispuesto en el artículo 30 y disposiciones concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

(iii) La disposición adicional tercera hace mención a la conveniencia del uso de los medios electrónicos para la realización de los procedimientos, trámites y gestiones establecidos en el anteproyecto, lo cual nos parece muy loable, sin embargo, se trata de una facultad o decisión que corresponde adoptar a las propias cooperativas conforme a sus propios recursos. En nuestra opinión dicha disposición debería referirse principalmente a las relaciones electrónicas entre las cooperativas, en cuanto que personas jurídicas, y la Administración de la Comunidad de Madrid, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la LAPC.



(iv) La disposición adicional cuarta establece respecto a la contratación de las cooperativas con las administraciones públicas unos criterios de prioridad para resolver la adjudicación en caso de empate entre las empresas, señalando que:

Si los pliegos de condiciones así lo establecen, las cooperativas de trabajo y las de segundo o ulterior grado que las agrupen, podrán gozar de prioridad en caso de empate en los procedimientos previstos legalmente para la contratación por las Administraciones y entidades públicas de obras, servicios o gestión de los servicios de las Administraciones y entidades públicas autonómicas. Igualmente, los pliegos de condiciones podrán establecer mecanismos favorecedores de estas fórmulas empresariales.

En este aspecto, nos remitimos al artículo 147 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que fija los criterios que se deben seguir para resolver los empates, tanto para el caso en que los órganos de contratación decidan introducirlos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (artículo 147.1) como para el caso en que no estén previstos en estos pliegos.

Este artículo constituye legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, y, por tanto, aplicable a todas las Administraciones Públicas, incluida la Comunidad de Madrid, por lo que, a efectos de evitar confusiones o conflictos en esta materia, se propone la supresión de esa disposición.

(v) El contenido de la disposición transitoria primera no se entiende con claridad, en concreto, el primer párrafo en el que se trata de establecer que los procedimientos iniciados con anterioridad “a la entrada en vigor de esta ley” se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones vigentes en ese momento, podría decir, siguiendo, por ejemplo, el texto de lo establecido en la disposición transitoria tercera de la LPAC, lo siguiente:

A los procedimientos en materia de cooperativas ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.



Por su parte, su párrafo segundo parece indicar que el contenido de las escrituras y de los estatutos de las cooperativas existentes a la entrada en vigor de esta ley o de sus modificaciones posteriores, no se aplicará en lo que se opongan a lo previsto en ellas, debiéndose entender modificados por sus disposiciones imperativas o prohibitivas. Lo que parece entrar en contradicción con lo dispuesto a continuación, en la disposición transitoria segunda (Adaptación de las cooperativas existentes) en la que se fija un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la ley para que las cooperativas y asociaciones de cooperativas ya constituidas adapten sus estatutos a la misma, por lo que convendría la revisión de su redacción a fin de precisar su contenido y alcance.

(vi) La disposición derogatoria procede a la derogación expresa, en primer lugar, de la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de cooperativas de la Comunidad de Madrid, y en segundo lugar, emplea la fórmula general de derogación de cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a la presente ley, “siempre que se trate de materias en las que la Comunidad de Madrid tenga competencia exclusiva o, teniéndola concurrente con el Estado, la oposición no derive de una normativa estatal de carácter básico”, lo cual no se entiende pues, obviamente, la derogación solo opera respecto de las normas integrantes del Derecho de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de lo que pueda acordar el Estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas o compartidas, por lo que se sugiere la siguiente redacción alternativa:

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en esta ley y, en particular, la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid.

(vii) La disposición final primera del anteproyecto establece que:

En todo lo no previsto en la presente ley, se estará a lo dispuesto, con carácter general y en relación a cada materia concreta, en la legislación vigente en materia de sociedades de capital, en la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, así como en la normativa vigente en materia de seguros.



En consonancia con las consideraciones previas realizadas en el punto 3.1 de este informe, la única norma que tiene carácter supletorio respecto de lo establecido en las leyes autonómicas en materia de cooperativas es la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. La normativa en materia de sociedades de capital o de seguros no tiene carácter supletorio, sino que es de aplicación directa por las competencias exclusivas del estado en el caso de la primera y básicas en la segunda. Se sugiere por ello, por si fuera de utilidad, sustituir el párrafo propuesto por:

En todo lo no previsto en la presente ley, se estará a lo dispuesto en la Ley estatal 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, sin perjuicio de lo establecido en la legislación vigente en materia laboral, mercantil, contable, en materia de seguros o en cualquier otra normativa que sea aplicable a los diferentes tipos de cooperativa.

(viii) En la disposición final primera de la vigente ley 4/1999 se establece que:

Se faculta al Gobierno de la Comunidad de Madrid para que a propuesta de la Consejería competente en materia de Cooperativas, dicte cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación y desarrollo de la presente Ley. En todo caso, el Gobierno deberá aprobar, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, los Reglamentos de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid y del Consejo de Cooperativismo de la Comunidad de Madrid.

La disposición final segunda del anteproyecto propuesto establece:

Se faculta al Gobierno de la Comunidad de Madrid para que, a propuesta de la Consejería competente en materia de sociedades cooperativas, dicte cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación y desarrollo de la presente ley.

Esta disposición reproduce el régimen ordinario de producción normativa establecida en la Comunidad de Madrid en el que conforme a lo establecido en el artículo 22 EACM y 21.g) LGCM la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Comunidad de Madrid, y precisa, además, como legalmente obligatorio lo que es una práctica administrativa habitual: que las competencias reglamentarias del Gobierno se ejerzan a propuesta del consejero competente por razón de la materia. Quedaría limitada la posibilidad, bien es cierto que poco habitual, de que ese desarrollo reglamentario se haga a iniciativa de un consejero con competencias conexas, e incluso a impulso del propio Consejo de Gobierno.

Se sugiere incluir en la MAIN una justificación de dicha novedad.



(ix) La disposición final tercera referente a la entrada en vigor, como se apuntó más arriba, establece un plazo de *vacatio legis* de sesenta días desde su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, lo que nos plantea la duda de por qué un plazo extenso señalado en días, cuando sería más fácil y conforme al principio de seguridad jurídica establecerlo por meses, que se computará de fecha a fecha, diciendo:

“La presente ley entrará en vigor a los dos meses de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.”

(x) De conformidad con el apartado IV de las Directrices, el uso de las mayúsculas debe restringirse lo máximo posible. En este sentido deberían escribirse con minúscula, las palabras “Consejero” (en los artículos 14, 65 y 136 entre otros).

## 4. ANÁLISIS DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

### 4.1 Contenido

Se trata de una MAIN de tipo ordinario y su contenido se ajusta al modelo tipo adoptado por esta Secretaría General Técnica en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y en su Guía Metodológica de 2009.

La MAIN elaborada contiene también la ficha de resumen ejecutivo.

Respecto de su contenido conviene realizar las siguientes observaciones, sin perjuicio de las formuladas anteriormente en los comentarios al articulado:

(i) Se recomienda adaptar el título de la memoria a su denominación conforme al Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, “Memoria de Análisis de Impacto Normativo”.

(ii) Respecto del apartado I “Introducción” se recomienda mencionar que también se ha seguido en su elaboración la Guía Metodológica vigente, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 y las Instrucciones Generales para la aplicación del procedimiento de la iniciativa legislativa y de la potestad



reglamentaria previsto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019.

(iii) En el apartado II.3, conforme al artículo 26.3. LG, se realiza un sucinto análisis de las alternativas mencionando que se ha considerado la modificación de la normativa actual, la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid y una nueva y completa regulación de la materia, desechando la opción de no hacer nada ya que “[d]ado el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la ley reseñada y teniendo en cuenta su eficacia para crear empleo estable, hacen que la alternativa de no aprobar ninguna regulación resulte inconcebible”.

En relación con este aspecto, para reforzar el análisis de la alternativa elegida, sería conveniente incluir una justificación de los elementos más novedosos que incorpora la propuesta y que se enumeran en el apartado III.1. de la MAIN. Especial relevancia tiene esta justificación en relación con las cooperativas de viviendas como ya se ha apuntado en el apartado 3.4. de este informe.

(iv) Como hemos señalado en el apartado 3.3 de este informe, a diferencia de la exposición de motivos, que solo realiza una declaración general en cuanto al cumplimiento de los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la LPAC, la MAIN sí incluye en el apartado III.1.d) la justificación de la adecuación de la norma a estos principios, dando cumplimiento a lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

(v) A la detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se dedica el apartado V de la MAIN y dos anexos en el que se identifican y cuantifican las cargas de la vigente Ley 4/1999, de 30 de marzo (Anexo II) y las del anteproyecto (Anexo I), realizando una comparación entre las cargas administrativas establecidas en ambas normas de la que resulta una cuantía de cargas administrativas inferior en la nueva ley.

Analizados los cuadros de cargas administrativas, se recomienda en primer lugar una revisión del cuadro de cargas de la nueva ley en relación con el artículo en que se identifica la carga. Así, por ejemplo, en el artículo 65 se le atribuye la llevanza de



libros. Sin embargo este artículo en el anteproyecto recibido para informe regula “El fondo de educación y promoción del cooperativismo”, siendo el artículo 66, que se refiere a la “Contabilidad y documentación social”, el que establece la carga al disponer que la cooperativas deben llevar una contabilidad ordenada y adecuada a su actividad de acuerdo con el Código de Comercio, teniendo al día el libro registro de socios, asociados, colaboradores y aportaciones a capital, el libros de actas de la asamblea general, del órgano de administración y, en su caso, de las juntas preparatorias y demás órganos colegiados, y cualesquiera otros que vengan impuestos por otras disposiciones legales.

Esta discordancia se observa también en otros casos, como el artículo 76, 89, 95 o 100, que entendemos se debe al cambio de numeración de los artículos en el anteproyecto con respecto a la ley actual 4/1999, por lo que convendría su revisión a efectos de una correcta identificación de las cargas.

Por otro lado, aunque en la MAIN se afirma que se han identificado y cuantificado todas las cargas, en nuestra opinión, se omiten algunas de ellas. Así, por ejemplo, no se recoge la establecida en el artículo 67 que establece la obligación de los administradores de presentar para su depósito en el Registro de Cooperativas, certificación de las cuentas anuales y de aplicación del resultado; o la prevista en el artículo 69.3 que señala que “la modificación estatutaria se elevará a escritura pública, que se inscribirá en el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid”. Tampoco, la del artículo 91 relativo a la inscripción de la escritura pública de transformación o la del artículo 97 que establece la obligación elevar a escritura pública e inscribir en el Registro de Cooperativas el acuerdo de reactivación de la cooperativa.

(vi) Los impactos de la norma se analizan en el apartado VI, destacando que la norma tendrá “efectos positivos sobre la economía y, concretamente, sobre la economía social”. En este sentido se explica que el impacto positivo se produce “al abordar una serie de extremos de la regulación de las cooperativas en la Comunidad de Madrid que fomentan el cooperativismo, flexibilizando su régimen jurídico”.



También se afirma que tendrá un efecto positivo sobre el empleo manifestando que “al flexibilizar el régimen jurídico de las cooperativas de trabajo, permitiendo que se constituyan inicialmente por sólo dos socios, conllevará un impulso a la creación de este tipo de entidades de economía social, redundará en una mayor creación de puestos de trabajo”.

Y por último se analiza el impacto sobre la PyMES señalando que la norma tiene efectos positivos sobre la competencia “al afectar a las PyMEs, debido a que la casi totalidad de las cooperativas son pequeñas empresas y, por consiguiente, la regulación de su régimen jurídico comportará efectos positivos sobre ellas”. Ahora bien, como hemos señalado anteriormente en punto (iii) de este apartado 4 y a lo largo del informe, la MAIN no incluye una justificación de los diferentes cambios que permita conocer el alcance o beneficios de la nueva regulación, y por tanto tampoco en este aspecto relativo al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas, en nuestra opinión, se explica adecuadamente los efectos de la nueva norma.

Por otro lado, aunque se afirma que la norma no supone impacto sobre los presupuestos de la Comunidad de Madrid, se indica que se solicitará, a estos efectos, de forma facultativa, informe de la Dirección General de Presupuestos

E igualmente se solicitará los preceptivos informes de impacto social a efectos de confirmar la ausencia de impacto de género, sobre la infancia, adolescencia y familia ni por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género ni en ningún otro ámbito.

(vii) El apartado VII de la memoria señala correctamente que el anteproyecto se incluyó en el Plan Anual Normativo para el año 2018, aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, siendo necesario revisar en este aspecto el apartado XI relativo a la evaluación ex post donde se afirma lo contrario.

(viii) La MAIN dedica el apartado IX a la evaluación ex post, que se realizará en el plazo de dieciocho meses, que de acuerdo con la memoria es “el plazo que se considera mínimo para que pueda apreciarse el impacto de los cambios en el régimen jurídico de las sociedades cooperativas en la Comunidad de Madrid”.



Respecto a este apartado es necesario, como se señaló anteriormente, realizar una correcta referencia a la inclusión del anteproyecto en el Plan Anual Normativo para el año 2018, añadiendo que en dicho plan la norma se encontraba prevista entre las susceptibles de evaluación.

#### 4.2 Tramitación.

La tramitación de la propuesta se recoge en dos apartados, el III.1.e) y VIII, en los que se informa de las consultas realizadas y la tramitación propuesta, incluyendo los informes a solicitar.

Se menciona que se ha realizado el trámite de consulta pública, en noviembre de 2019, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la LG y en el artículo 133.1 de la LPAC, sin que se hayan formulado observaciones ni comentarios a la iniciativa legislativa. Y se confirma que se someterá al trámite de audiencia e información pública al amparo de lo dispuesto en el artículo 133.2 de la LPAC, el artículo 26.6 de la LG y las Instrucciones del Consejo de Gobierno aprobadas por Acuerdo de 5 de marzo de 2019. Respecto de este último trámite habrá de estarse también a lo dispuesto en la LTPCM.

Se hace referencia a que se ha dado conocimiento previo al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, por el que se crea el Consejo para el Diálogo social de la Comunidad de Madrid, dado que el anteproyecto incide en materia de empleo y contribuye al desarrollo económico y social de la región. Sin embargo, no se confirma si el Consejo ha realizado observaciones y si estas han sido tenidas en consideración.

También se hace referencia a un estudio técnico sobre determinados artículos del anteproyecto, que se solicitó a la Escuela de Estudios Cooperativos de la Facultad de Ciencias Económicas y empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, “para garantizar el acierto y legalidad del texto” que se emitió con fecha 17 de julio de 2018, sin que tampoco en este caso se incluya, al menos, una breve síntesis de su contenido o de sus conclusiones principales, y el reflejo que han



tenido en el texto del anteproyecto, siendo aconsejable adjuntarlo de modo íntegro al texto de la MAIN.

Se informa de la participación de la Federación de Cooperativas de Madrid (FECOMA) y representantes de los sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras en la elaboración del anteproyecto a través de un grupo de trabajo creado a iniciativa de la Mesa del Autónomo y la Economía Social<sup>18</sup>.

En relación con la participación de esta Mesa en la elaboración del proyecto se sugiere confirmar en la MAIN la efectiva elevación del texto consensuado en el grupo de trabajo al Pleno de la Mesa, previsto para junio de 2019, previsión que consta en el Anexo IV el Acuerdo del 28 de mayo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el informe de evaluación normativa sobre el año 2018, en que queda justificada la no aprobación del anteproyecto de esta ley en 2018 como estaba previsto. En nuestra opinión, resulta conveniente su informe, pese a no tener carácter preceptivo.

Se enumeran también los informes que se solicitarán, bien por su carácter preceptivo o porque se han considerado convenientes, si bien no se distinguen cuáles de ellos son preceptivos y cuales se han solicitado con carácter facultativo. Esta enumeración comprende: el informe de la Oficina de Calidad Normativa, los informes de impacto de carácter social, los informes de las secretarías generales técnicas de las consejerías, el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica proponente, el de la Dirección General de Presupuestos, ya mencionado, el de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, y el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Respecto del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, se entiende que puesto que los anteproyectos de ley no se encuentran entre los asuntos sobre los que sea preceptivo su dictamen, este se solicitará en aplicación del artículo 5.4 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del

---

<sup>18</sup> Ver el Acuerdo de 8 de marzo de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Mesa del Autónomo y de la Economía Social de la Comunidad de Madrid (BOCM de 14 de marzo de 2016, modificado por Acuerdo de 8 de marzo de 2016, ,BOCM de 19 de septiembre de 2018)



Consejo Consultivo que establece que “[s]in perjuicio de los casos en que resulte preceptivo, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid o su Presidencia podrán recabar el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en aquellos otros asuntos que lo requieran por su especial trascendencia o repercusión”.

Se sugiere completar los informes, la valoración de la posible consulta facultativa sobre el anteproyecto al Consejo para el Fomento de la Economía Social<sup>19</sup>, dado que la Comunidad de Madrid carece de un órgano propio de este tipo, tras la derogación del artículo 136 de la Ley 4/1999, que regulaba el Consejo del Cooperativismo de la Comunidad de Madrid, mediante la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público, aunque participa en ese como miembro.

Los trámites mencionados se consideran adecuados al proyecto de ley, sin perjuicio de las observaciones realizadas.

Se recuerda que conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la MAIN debe contener las oportunas referencias a los informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación, y quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente en la redacción de la propuesta normativa.

Ha de destacarse también que la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN señala que se deben reflejar los informes acompañados por una breve síntesis de su contenido.

Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante conforme a lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, si bien el centro directivo proponente deberá incluirlo entre la documentación que

---

<sup>19</sup> Órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la economía social, integrado, a través del Ministerio de Trabajo e Inmigración, en la Administración General del Estado, y en el que está representada la Comunidad de Madrid. Ver el artículo 13 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social y el Real Decreto 219/2001, de 2 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social.



acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Gobierno. En el caso de que las recomendaciones u observaciones contenidas en el presente informe no hayan sido aceptadas, deberán justificarse las razones de este rechazo de manera específica en la MAIN (artículo 3.7).

EL JEFE DE LA OFICINA DE CALIDAD NORMATIVA

Fdo.: Cayetano Prieto Romero

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: Elena Hernáez Salguero

