

BREVES PINCELADAS SOBRE O REGULAMENTO DO REXISTRO DE COOPERATIVAS DE GALICIA, A SÚA ORGANIZACIÓN E FUNCIONAMENTO

María COUTINHO VILLANUEVA
*Subdirectora Xeral de Cooperativas e Economía Social
Xunta de Galicia*

1. Introducción.

Co obxecto de expoñer todos aqueles aspectos de carácter xeral que ó meu xuízo deben terse en conta á hora de analizar o texto de regulamento do rexistro de cooperativas, e co ánimo de ser o máis sintética posible, e así que, particularmente, vou a referirme a súa organización e funcionamento, non sen antes tratar a normativa cooperativa autonómica, a súa orixe e situación actual. Así mesmo, tentarei de identificar as liñas básicas xerais que orientan o regulamento, explicitando a súa estrutura e sinalando aqueles aspectos que puideran resultar máis definitorios do seu carácter.

A demanda dun marco regulador específico das cooperativas galegas, foi unha aspiración amplamente sentida por todo o sector, especialmente polas súas capas máis dinámicas e conscientes das potencialidades de desenvolvemento que o modelo cooperativo pode aportar á economía galega.

A transferencia da competencia exclusiva en materia de cooperativas a finais de 1995, a través da Lei orgánica 16/1995, de 27 de decembro, veu a complementar o escaso nivel competencial asumido no seu día polo Estatuto de Autonomía e supuxo o punto de partida para dotar a Galicia dunha lei de cooperativas propia.

A través dun proceso de elaboración fundamentalmente participativo, con constantes aportacións de órganos consultivos, tanto externos como internos da propia administración, e sobre todo coas aportacións do movemento cooperativo a través das súas asociacións representativas, conseguiuase integrar as distintas sensibilidades existentes no mundo cooperativo a través dun texto final que concitou un elevado grao de consenso no sector.

A Lei galega de cooperativas, entrou en vigor o primeiro de marzo de 1999 e nela contéplase a elaboración de normas que completan aqueles aspectos, que debido as súas características, o lexislador reservou para un posterior tratamento regulamentario.

O desenvolvemento regulamentario necesario é o referido á organización e funcionamento do máximo órgano consultivo en materia de cooperativismo, o Consello Galego de Cooperativas, á materia rexistral e á organización e funcionamento do Rexistro de Cooperativas e, ás seccións de crédito.

Dado que o Consello Galego de Cooperativas é o máximo órgano consultivo por razón da materia, foi o primeiro dos regulamentos en desenvolverse, para que o resto de propostas normativas, puideran ser informadas por él.

Así, despois dun proceso de elaboración, que se caracterizou por ser amplamente participativo, contando co consenso dos representantes das cooperativas e despois dos preceptivos informes, con data 8 de febreiro de 2001 entrou en vigor o Decreto 25/2001, do 18 de xaneiro, polo que se regula a organización e funcionamento do Consello Galego de Cooperativas.

O segundo dos regulamentos necesarios para cumprir co mandato legal, foi o referido ó Rexistro de Cooperativas que contou cun longo proceso de elaboración e se caracterizou por dúas notas esenciais:

Por unha banda a súa complexidade técnica derivada do encaixe dun rexistro de carácter xurídico nunha estrutura administrativa, e pola outra o carácter participativo que se imprimiu en tódalas súas fases.

O proceso foi tremendamente enriquecedor e nel destacaría a participación, a instancias da Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, en concreto dende a Dirección Xeral de Relacións Laborais, dun importante número de persoas vinculadas tanto co mundo cooperativo, como coa materia rexistral. A participación foi de diversa índole, contouse coa colaboración desde encargados dos rexistros de cooperativas ata rexistradores mercantís; desde prestixiosos avogados en exercicio ata auditores de acreditada solvencia; desde asesores xurídicos da Xunta de Galicia ata o propio departamento de dereito mercantil da Universidade de Santiago.

Un proceso participativo enriquecido ademáis coas aportacións realizadas polo Consello Consultivo de Galicia, no trámite de informe preceptivo.

É unha norma que se caracteriza pola nota do consenso das cooperativas, manifestado a través de tódalas súas asociacións representativas e do informe favorable do Consello Galego de Cooperativas.

Antes de entrar nas liñas xerais do regulamento, compre situar a realidade que estamos a regular, para o que me gustaría indicar someramente as cifras de cooperativas que teñen o seu domicilio social en Galicia, é dicir o conxunto de cooperativas que previsiblemente se vexan afectadas pola norma nun primeiro momento.

A día de hoxe, ascenden a 3.304 o número de cooperativas con domicilio social no territorio galego, delas 34 teñen declarado un ámbito estatal polo que figuran inscritas no rexistro dependente da administración xeral do estado, se ben é previsible a súa futura incorporación ós rexistros autonómicos, en todo caso, representan unicamente o 1 % do total.

A nivel provincial, o Rexistro que conta con maior número de cooperativas inscritas é o da Coruña con 694, o que representa un 21 % do total. Pontevedra conta co 12,43 % de cooperativas rexistradas, que numericamente ascenden a 411. Lugo conta con 310, o que representa o 9,38 %, e Ourense conta con 286 e un 8,65 % do total.

A nivel autonómico, figuran inscritas no Rexistro Central, un total de 207 cooperativas, que veñen a representar un 6,26 % do total, que se complementa coa xestión relativa ás 1.362 cooperativas inscritas con anterioridade ó R.D. 2710/78 que non adaptaron os seus estatutos ás posteriores modificacións legais e que representan o 41,22 % das cooperativas inscritas.

Se algunha persoa estime interesada en coñecer datos da realidade rexistral pode consultalos a través do directorio publicado pola Consellería e que está a súa disposición nos distintos Rexistros de Cooperativas.

2. Liñas orientadoras:

Compre dicir que a primeira das liñas que orientou a elaboración do regulamento foi a de crear un instrumento para a prestación dun eficaz servizo público que resulta necesario tanto para as propias cooperativas, como para terceiros e interesados en xeral.

Servizo público que debe respetar o marco legal no que se insire, e sobre todo o mandato legal do lexislador que xa preveu a redefinición e potenciación do Rexistro de Cooperativas.

O Regulamento desenvolve esa previsión legal en absoluta concordancia con ese mandato, contemplando aqueles aspectos que se amosan necesarios para a correcta aplicación da Lei de cooperativas de Galicia.

A segunda liña orientadora foi a necesidade de confluír coa práctica consolidada do Rexistro mercantil, de cara a unha necesaria homologación de contidos.

As sociedades cooperativas operan no mesmo mercado que as sociedades mercantís tradicionais, a idea foi a de que se deben equiparar nos aspectos referidos ó réxime de garantías, reforzando a seguridade xurídica no tráfico mercantil, potenciando así a intervención competitiva das cooperativas nos distintos mercados e o seu carácter empresarial.

3. Estructura:

Estas liñas básicas do regulamento plásmanse ó longo de dez capítulos, de 108 artigos, dúas disposicións adicionais, sete transitorias e catro derradeiras nas que se estrutura o regulamento.

Podemos agrupar a súa estrutura en función da temática que se aborda, en cada un dos capítulos, do seguinte xeito:

- As disposicións xerais relativas ó seu obxecto e natureza xurídica, organización, competencias e funcións do rexistro, e encargado do rexistro.
- Os principios inspiradores da actuación rexistral.
- O funcionamento interno, aspectos referidos a libros e arquivos.
- Os asentos en xeral.
- O asento de presentación, a cualificación, a denominación das entidades cooperativas, e o procedemento de inscrición.
- Os requisitos esixidos para as inscricións, tanto constitutivas como declarativas.
- Os depósitos e inscricións especiais referidos a seccións de crédito.
- Do depósito e inscricións das asociacións de cooperativas.
- A legalización de libros, nomeamento de expertos, e depósito de contas anuais.
- É por último, a coordinación rexistral, publicidade informativa e rexistro informático

Axustándose ás previsións da Lei galega, o Rexistro de cooperativas de Galicia, adscríbese á consellería competente en materia de traballo, actualmente a Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, estruturándose nun Rexistro Central dependente da Dirección Xeral competente nesta materia, actualmente a Dirección Xeral de Relacións Laborais, e nos correspondentes rexistros provinciais adscritos a cada unha das delegacións da consellería.

Cada un dos catro rexistros provinciais resulta competente para a inscrición das cooperativas que desenvolvan a súa actividade cooperativizada cos seus socios no ámbito territorial da respectiva provincia.

Exceptúanse as cooperativas de crédito e de seguros e as cooperativas de segundo grao que deben inscribirse obrigatoriamente no Rexistro Central de Cooperativas, aínda no caso de que o seu ámbito non sexa superior ó provincial.

O Rexistro Central, pola súa parte, tamén resulta competente sobre as cooperativas de ámbito superior ó dunha provincia, que realicen principal e maioritariamente a súa actividade cooperativizada cos seus socios dentro do territorio da comunidade autónoma.

O deseño competencial responde ó necesario axuste coas modificacións operadas no ámbito da normativa estatal a través da Lei 27/1999, do 16 de xullo, de cooperativas.

4. Funcións:

Dentro das funcións do Rexistro de cooperativas, debemos distinguir aquelas que van ser exercidas por cada unha das cinco unidades nas que se estrutura o rexistro, e aquelas reservadas en exclusiva ó Rexistro Central.

As comúns comprenden a cualificación e inscrición das cooperativas e de tódolos seus actos que resulten inscribibles, así como a certificación das inscricións practicadas.

Tamén lle corresponde a habilitación e legalización dos libros obrigatorio e o depósito de contas anuais e da certificación acreditativa do número de socios.

Neste senso, compre indicar que o regulamento xa contempla a posibilidade de que as cooperativas suxeitas a dobre depósito de contas, no rexistro de cooperativas e no rexistro mercantil, poidan realizalo a través dunha única presentación no rexistro de cooperativas competente, que o remitirá ó mercantil, extremo este que, de momento, está pendente da publicación da norma prevista na Lei estatal de cooperativas.

O Rexistro Central, pola súa parte, e ademais das funcións indicadas ten outras que podemos resumir en tres.

A primeira, refírese ó nomeamento de auditores e outros expertos independentes a solicitude e por conta da cooperativa, así como os depósitos referidos ás seccións de crédito (Regulamento interno e Auditoría).

A segunda é a función de coordinación da actuación das cinco unidades nas que se estrutura o rexistro, así como a colaboración cos rexistros de cooperativas estatal ou autonómicos e co rexistro mercantil.

A terceira ten unha dobre vertente, por unha parte a ordenación, tratamento e publicidade da información rexistral acumulada , sobre todo a efectos estatísticos e de actualización do directorio e base de datos do rexistro informático, e pola outra a posibilidade de dictar instrucións e resolver consultas en aplicación da normativa cooperativa en materia rexistral.

Como referencia obrigada en materia organizativa compre subliñar que desde o punto de vista de medios humanos e materiais dos rexistros, e dada a súa adscrición á estrutura administrativa da Xunta de Galicia, contarán con aqueles que lle proporcione a consellería, e estarán a cargo dun funcionario da Xunta de Galicia, que se denomina “Encargado do Rexistro”.

5. Principios inspiradores:

O regulamento recolle os tradicionais principios inspiradores da actuación rexistral, xa enunciados pola propia Lei Galega, e que se concretan nos seguintes:

- **Legalidade:** O Rexistro debe cualificar a legalidade dos documentos sometidos a inscrición, así como a capacidade e lexitimación dos que os outorguen ou subscriban e a validez do seu contido.

Sempre a vista do que resulte dos propios documentos e, por suposto, dos antecedentes rexistrais.

Así, non poderá cualificarse favorablemente a escritura de modificación de estatutos outorgada por quen di ser Presidente do Consello Rector da cooperativa, se non consta no rexistro esta condición.

- **Lexitimación e fe pública:** por aplicación destes principios, presúmese exacto, válido e coñecido por todos o contido do rexistro, producindo os seus efectos mentres non se inscriba a declaración xudicial da súa inexactitude ou nulidade, que ademais non prexudicará os dereitos de terceiros adquiridos de boa fe, conforme este contido.

Non obstante, debe terse en conta que a inscrición rexistral non valida os actos e contratos que sexan nulos de acordo coas leis.

O principio de prioridade no acceso ó rexistro, establecendo a preferencia sobre o título que primeiramente acceda ó rexistro e impedindo a inscrición de títulos opostos ou incompatibles cos inscritos ou anotados provisoriamente.

Regúlase así mesmo, un aspecto clave na actual conformación do rexistro como parte dunha estrutura administrativa. En concreto prevese que, a diferenza do rexistro mercantil, os documentos obxecto de inscrición poidan presentarse conforme ás previsións do procedemento administrativo, se ben se establece que a prioridade se adquire segundo a orde de entrada no rexistro de cooperativas que resulte competente. A estes efectos a documentación presentada en lugar distinto do rexistro de cooperativas deberá ser remitida a este nun prazo máximo de cinco días.

Con respecto ó tracto sucesivo, o regulamento contempla unha dobre manifestación:

Por unha banda a referida a que para inscribir actos, debe constar previamente no rexistro a condición que lexitime a persoa ou no nome de quen sexan outorgados os títulos que conteñan estes actos.

Pola outra a referida a que a inscrición do nomeamento de membros dos órganos sociais, require a previa inscrición dos anteriores que se producisen.

Manifesta o regulamento o carácter público do Rexistro e concreta as formas nas que realiza a publicidade, contemplándose varias posibilidades, pero resérvase á certificación como único medio de acreditar fehacientemente o contido dos asentos do rexistro.

Non obstante prevese tanto o acceso a fotocopias dos libros, como o acceso por medios informáticos e a tradicional expedición de notas simples.

6. Funcionamento:

Unha parte importante da norma comentada dedícase a regular o funcionamento interno e soportes documentais do propio rexistro, que se levará polo sistema de folla persoal, incorporando os medios informáticos que resulte posible. O sistema normado aseméllase ó previsto para o Rexistro Mercantil, constando incluso algunha referencia específica á normativa hipotecaria.

O procedemento de inscrición previsto simplifica en gran medida o que actualmente se ven aplicando, eliminando trámites innecesarios, se ben mantendo as características esenciais, tanto do procedemento administrativo, como do dereito rexistral.

Así, prevese que a inscrición se producirá en virtude da resolución dictada pola autoridade administrativa da que dependa o rexistro, a proposta do encargado do Rexistro, e contra ela caberán os recursos administrativos correspondentes, así como formular reclamación previa á vía xudicial civil, se é o caso, sendo as resolucións dos mesmos obxecto de publicación periódica a fin de contar cunha doutrina administrativa de referencia.

Establécese a obrigatoriedade da cualificación para tódolos documentos que deban acceder ó rexistro, co fin de que ós libros só accedan os títulos que cumpran os preceptos legais, regulamentarios e estatutarios de carácter imperativo, concretando os extremos a que debe estenderse a cualificación, é dicir, tanto ás formas extrínsecas do documento, como a capacidade e lexitimación dos outorgantes e suscribientes, así como a validez do seu contido, baseándose no que resulte dos documentos presentados e nos correspondentes asentos do rexistro.

Non é polo tanto un mero control de regularidade formal, senón que tamén afecta ó fondo do seu contido.

Esténdese e perféccionase o sistema de cualificación previa, tan peculiar do movemento cooperativo, ós distintos supostos de inscricións constitutivas, con especial referencia á modificación de estatutos.

Tamén se fai especial referencia a cualificación das denominacións das entidades cooperativas, se ben tendo en conta que a competencia para expedir a certificación negativa, segue a ser ostentada pola Sección Central do

Rexistro de Cooperativas dependente da administración do Estado, tal e como prevé a lei galega de cooperativas, para evitar a dobre certificación.

Regúlase a emisión dunha nota de defectos específica por parte do encargado do rexistro, á vista da que cabe presentar alegacións ou subsanar os defectos observados.

En todo caso a cualificación do rexistro constitúe a base para a posterior resolución da autoridade administrativa.

A parte máis extensa do regulamento dedícase a regular, no seu capítulo VI, os distintos aspectos relativos ás inscricións, tanto constitutivas como declarativas, entrando no detalle dos títulos e documentos que resultan preceptivos, forma de acreditación e todos aqueles outros aspectos que resultan necesarios para ofrecer á cooperativa unha guía de actuación ante o rexistro.

Nos Capítulos VII e VIII regúlase, respectivamente, o depósito e inscrición das seccións de crédito e das asociacións de cooperativas.

Mención aparte merecen os procedementos de legalización de libros e depósito de contas anuais, que por primeira vez en Galicia, se van a asumir no rexistro onde figuren inscritas as cooperativas.

Na legalización de libros, contéplanse tódalas posibilidades que actualmente se están utilizando, tales como a presentación de libros en blanco, encadernados, formados por follas soltas, e a legalización posterior de libros unha vez cubertos e encadernados.

Prevese un sistema que simplifica notablemente a actuación administrativa para dotala de maior axilidade, sen prexuízo do dereito dos interesados e garantindo que non se causa indefensión do administrado.

Dadas as características do trámite de presentación dos libros a mesma debe facerse directamente nas dependencias do rexistro competente, acompañados da preceptiva solicitude e da relación comprensiva de todos eles.

A regulación do depósito de contas anuais das cooperativas, parte do establecemento da súa obriga en consonancia coa lei de cooperativas e concreta os documentos a depositar e as súas características, homologándoas coas fixadas na normativa mercantil.

Concrétase a esixencia de presentación simultánea da certificación acreditativa do número de socios e prevese que se poida realizar o dobre depósito de contas a través dunha única presentación.

No aspecto da coordinación rexistral, regúlanse con detalle as relacións entre os distintos rexistros, establecendo canles de comunicación e instrumentos unificadores dos criterios de cualificación.

Neste senso establececese tanto a posibilidade de consultas dos rexistros provinciais ó rexistro central, como a publicación destas consultas para xeral coñecemento, así como a publicación da resolución dos recursos administrativos presentados contra a denegación da inscrición.

Esta mesma publicidade afecta ás consultas formuladas polas cooperativas e interesados en xeral, polo que pode ser un elemento importante de uniformización de criterios de cualificación.

A combinación desta publicidade específica co mecanismo de cualificación previa, pode outorgar as relacións do administrado co rexistro un alto grao de seguridade xurídica.

Como novidade destacable do regulamento, prevese a existencia dun rexistro informático de carácter informativo, o que poderá accederse por sistemas de telecomunicacións informáticos.

É dicir será un rexistro que este na “rede” para consulta de calquera persoa e que conterá unha serie de datos básicos da cooperativa. Mecanismo que, sen dubida, pode facilitar a labor de simple consulta destes datos, se ben como quedou indicado o seu carácter é puramente informativo.

Neste rexistro informático poderanse consultar datos como o rexistro no que figura inscrita a entidade, o seu domicilio social, a actividade económica principal, o número de socios, o capital social mínimo e as cifras básicas do último balance.

Contemplase así mesmo, a publicación dun directorio de cooperativas galegas e a súa actualización periódica.

Dentro das disposicións adicionais do proxecto, contéplase o dereito supletorio e normas complementarias, respecto de prazos, recursos, comparecencia e representación e demais materias non reguladas expresamente no mesmo, prevéndose a aplicación do procedemento administrativo común e da normativa mercantil e hipotecaria, se ben tendo en conta a natureza xurídica das cooperativas e as características do Rexistro de cooperativas de Galicia.

7. Calendario de adaptación de estatutos:

Sinalar, por último, que nas disposicións transitorias primeira e segunda, regúlase o calendario de adaptación de estatutos á Lei de Cooperativas de Galicia, no senso de que tódalas cooperativas ás que lles resulte de aplicación a Lei de Cooperativas de Galicia, deben adaptar a ela os seus estatutos sociais con carácter obrigatorio e no período indicado no calendario contido nestas disposicións.

