

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD REGISTRAL COOPERATIVA: ESTUDIO CRÍTICO SOBRE SUS DIFICULTADES E INCÓGNITAS

POR

María BURZACO SAMPER*

RESUMEN

La configuración de los Registros de Cooperativas como instrumentos de carácter administrativo con eficacia jurídica encierra una serie de dificultades de indudable trascendencia práctica entre las que destaca el control de la actividad registral. En este sentido, la multiplicidad normativa característica del actual escenario jurídico cooperativo propicia la existencia de soluciones divergentes que, al margen de los problemas que plantean sobre un eventual exceso competencial, pueden tener incidencia tanto en la seguridad jurídica como en el tipo y alcance de la fiscalización judicial.

Por otro lado, la naturaleza híbrida de los Registros de Cooperativas provoca distorsiones cuya salida no siempre es clara, en cuanto las previsiones legales y reglamentarias chocan con ciertas limitaciones de la normativa administrativa general aplicable: así ocurre singularmente con el principio registral de legitimación en relación con aquellos mecanismos de control en vía administrativa cuya puesta en marcha corresponde de oficio a la propia Administración Pública.

Palabras Clave: competencia judicial, control jurisdiccional, principio de legitimación, recursos administrativos, Registro de cooperativas.

Claves econlit: H-830, K-230, K-410, K-490, P-130.

* Profesora Colaboradora Asociada de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho (ICADE). Universidad Pontificia Comillas (Madrid).
mburzaco@der.upcomillas.es

THE CONTROL OF THE COOPERATIVE REGISTRY ACTIVITY: CRITICAL STUDY ABOUT ITS DIFFICULTIES AND QUESTIONS

ABSTRACT

The configuration of the Registries of Cooperatives as administrative instruments with legal effect, raises a series of difficulties of doubtless practical importance. Out of them, we can underline one: the control behind the registration activity.

In this sense, the multiplying number of norms that shape current legal cooperative scene, may involve many divergent resolutions that, on top of the issues caused behind a potential excess of competence, may also has consequences on both the legal security as well as on the nature and reach of the judicial control.

On the other hand, the hybrid character of the Registries of Cooperatives may need some adjustments whose solution is not always clear, due to the legal and legitimate assessments mismatching some restrictions of the applicable general administrative norm. This can be illustrated behind the registry principle of legitimacy, related to those mechanisms of administrative control which start formally relies on the Public Administration.

Key words: Judicial competence, jurisdictional control, principle of legitimacy, administrative resources, Registry of cooperatives.

LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ COOPÉRATIVE DE REGISTRE : UNE ÉTUDE CRITIQUE DE SES DIFFICULTÉS ET D'INCONNUES

RÉSUMÉ:

La configuration des Registres de Coopératives comme instruments de caractère administratif avec une efficacité juridique enferme une série de difficultés d'importance indubitable pratique entre que le contrôle de l'activité de registre. Dans ce sens, la multiplicité normative caractéristique de l'actuelle scène juridique coopérative favorise l'existence de solutions divergents que, à la marge des problèmes qui posent sur un eventual un excès competencial, ils peuvent avoir une incidence dans la sûreté juridique et dans le type et la portée du contrôle judiciaire.

D'un autre côté, la nature hybride des Registres de Coopératives provoque des distorsions dont la sortie est pas toujours claire, aussitôt que les prévisions légales et réglementaires heurtent avec des certaines limitations de la réglementation administrative générale applicable : ainsi il arrive singulièrement avec le principe registral d'une légitimation par rapport à ces mécanismes de contrôle dans la voie administrative dont la mise en marche correspond d'un métier à la propre Administration Publique.

Des mots clefs : une concurrence judiciaire, un contrôle juridictionnel, un principe de légitimation, de recours administratifs, Registre de coopératives

1. INTRODUCCIÓN

Es sobradamente conocido que desde la ley republicana de 1931¹, y por influjo del régimen de asociaciones en el que originariamente encontraron amparo las cooperativas, la normativa en la materia configuró un sistema registral de carácter administrativo que, aunque con variaciones importantes, es el que se ha mantenido hasta la actualidad.

La pervivencia de dicho sistema ha sido motivo recurrente de preocupación doctrinal, achacándosele reparos de toda índole que pueden reconducirse a tachas de quiebra de la seguridad jurídica y menoscabo en las garantías del tráfico jurídico (DIVAR GARTEIZAURRECOA, 1988: 119). Con todo, es preciso recalcar que tales críticas no se centran tanto en la subsistencia de un registro o registros administrativos específicos, cuanto en la exclusión de las Sociedades Cooperativas del Registro Mercantil.

Más allá del cúmulo de razones que abonarían la necesidad de reconsiderar el actual modelo, nuestra pretensión pasa por evidenciar las dificultades que encierra el mismo de cara a la fiscalización de la actividad registral. Finalidad ésta que, sin restar trascendencia a la normativa sectorial cooperativa (más aún, partiendo de ella²), exige colocar la mirada desde el

¹ *Gaceta de Madrid* núm. 253, de 10 de septiembre de 1931. Como es sabido, el artículo único de la ley de 9 de septiembre de 1931 declaraba Leyes de la República una larga lista de Decretos entre los que se encontraba “el de 4 de julio de 1931 determinando lo que ha de entenderse por Sociedad cooperativa y fijando sus condiciones legales”.

² Las leyes cooperativas dedican, por lo general, una atención limitada a la regulación de los correspondientes Registros de cooperativas dejando a posteriores reglamentos la regulación de su organización y funcionamiento. El cuadro completo de normas reglamentarias reguladoras de estos registros es el que sigue:

— *Estado*. Real Decreto 136/2002, de 1 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Sociedades Cooperativas (*BOE* núm. 40, de 15 de febrero de 2002). En adelante, RRC.

— *Andalucía*. Decreto 267/2001, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas en materia registral y de autorizaciones administrativas, modificado por Decreto 318/2003, de 18 de noviembre. Interesa también destacar la Resolución de 10 de enero de 2005, de la Dirección General de Economía Social y Emprendedores, por la que se aprueba la Carta de Servicios de la Unidad Central del Registro de Sociedades Cooperativas Andaluzas (*BOJA* núm. 24, de 26 de febrero de 2002; núm. 34, de 19 de febrero de 2004; y núm. 30, de 11 de febrero de 2005) [RMRA]

— *Castilla y León*. Decreto 125/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Cooperativas de Castilla y León (*BOCL* núm. 3, de 5 de enero de 2005). [RRCCL]

— *Castilla-La Mancha*. Decreto 169/1995, de 7 de noviembre, por el que se crean los Registros de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales de Castilla-La Mancha y Decreto 178/2005, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de Castilla-La Mancha (*DOCM* núm. 55, de 10 de noviembre de 1995 y núm. 216, de 28 de octubre de 2005). [RRCCM]

— *Cataluña*. Decreto 203/2003, de 1 de agosto, sobre la estructura y el funcionamiento del Registro General de Cooperativas de Catalunya (*DOGC* núm. 3966, de 12 de septiembre de 2003). [RRCC]

enfoque propio del Derecho Administrativo y los mecanismos de control de dispar naturaleza que éste contempla.

2. APUNTES PREVIOS SOBRE LOS REGISTROS DE COOPERATIVAS Y SU CARACTERIZACIÓN

Directamente deudores de la regulación contenida en la Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974³, los Registros de Cooperativas actuales se conforman con base en la hibridación de dos componentes, a saber:

1. Su condición, según los casos, bien de órgano, bien de unidad administrativa dependiente del Departamento competente en materia de cooperativas. Esta vertiente de los Registros de Cooperativas, explica, entre otras cosas, que el ejercicio de las funciones registrales comporte la puesta en marcha de procedimientos administrativos que, por razones obvias, no cabe sintetizar en este punto. Baste apuntar que la multiplicidad normativa que preside la regulación cooperativa encuentra reflejo en la proliferación de cauces procedimentales con

-
- *Comunidad de Madrid*. Decreto 177/2003, de 17 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (*BOCM* núm. 181, de 1 de agosto de 2003) [RRCM]
 - *Comunidad Valenciana*. Hasta el momento se ha incumplido la previsión de la DA 3ª LCCV que establece que “en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor” de la ley, el Consell de la Generalitat aprobaría el Reglamento del Registro de Cooperativas. De este modo, y dado que ninguna norma lo ha derogado expresamente, continúa en vigor el Decreto 136/1986, de 10 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula el Registro de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, modificado por Decretos 130/1988, de 16 de agosto y 41/1990, de 26 de febrero. (*DOGV* núm. 478, de 2 de diciembre de 1986; núm. 890, de 30 de agosto de 1988; y núm. 1266, de 16 de marzo de 1990) [RRCCV]
 - *Extremadura*. Decreto 172/2002, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Sociedades Cooperativas de Extremadura y se modifica el art. 21 del Decreto 129/2002, de 24 de septiembre, por el que se regula el funcionamiento de las Secciones de Crédito de las Sociedades Cooperativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura; modificado por Decreto 46/2006, de 21 de marzo (*DOE* núm. 152, de 31 de diciembre de 2002; y núm. 37, de 28 de marzo de 2006) [RRCE]
 - *Galicia*. Decreto 430/2001, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Cooperativas de Galicia (*DOG* núm. 31, de 12 de febrero de 2002) [RRCG]
 - *Islas Baleares*. Decreto 65/2006, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de las Illes Balears (*BOIB* núm. 104, de 25 de julio de 2006). [RRCIB]
 - *La Rioja*. Decreto 18/2003, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de La Rioja (*BOR* núm. 58, de 10 de mayo de 2003). [RRCR]
 - *Navarra*. Decreto Foral 112/1997, de 21 de abril, por el que se aprueban las normas reguladoras del régimen de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de Navarra (*BON* núm. 54, de 5 de mayo de 1997). Anterior en el tiempo, este reglamento no ha sido derogado por la actual LCN (2006). [RRCN]
 - *País Vasco*. Decreto 59/2005, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de Euskadi (*BOPV* núm. 108, de 9 de junio de 2005). [RRCPV]
- ³ *BOE* núm. 305, de 21 de diciembre de 1974. En adelante, LGC74.

requisitos, trámites, plazos, etc. no coincidentes, lo que convierte el análisis de la actividad registral en una maraña inextricable.

Por lo demás, el progresivo acercamiento a las reglas del Registro Mercantil⁴ ha coadyuvado a mejorar sustancialmente la regulación, pero no es menos cierto que la impronta administrativa mantiene con pertinaz inercia algunas técnicas y figuras que resultan inimaginables en otros registros jurídicos. Son muestra elocuente de ello la amplitud de algunos plazos y las previsiones acerca del silencio administrativo (BURZACO SAMPER, 2008: 288-289).

2. Reconocimiento de su eficacia jurídica, superándose así la clásica distinción entre “publicidad-noticia” y “publicidad-efecto” que CHICO Y ORTIZ (1994: 147) colocaba en la base de la separación entre los Registros jurídicos y los Registros administrativos. La transformación de los Registros de Cooperativas en registros con eficacia jurídica no puede entenderse sin acudir al art. 43.1 LGC74, que organizaba el Registro General de Cooperativas dependiente del Ministerio de Trabajo “ajustándose en su eficacia a los principios de publicidad formal y material, legalidad y legitimación”; vestidura jurídica ésta que paliaba en parte las deficiencias en el régimen de publicidad denunciada por reputados autores (SÁNCHEZ CALERO y OLIVENCIA RUIZ, 1964: 172; VERGEZ SÁNCHEZ, 1973: 34-35).

Esta ruptura con la ortodoxa naturaleza administrativa del Registro de Cooperativas termina imponiéndose, llegando hasta la normativa actual de un modo más que discutible. No en vano, y dejando al margen los reparos que este mestizaje imperfecto provoca (entre otros, LEYVA DE LEYVA, 1988: 88; MANRIQUE ROMERO y RODRÍGUEZ POYO-GUERRERO, 1980: 154-155; MORILLAS JARILLO, 2002: 4791-4792), distintos Consejos Consultivos han advertido que otorgar tal carácter jurídico a los Registros autonómicos implica una contravención del orden constitucional de competencias que, recordemos, atribuye en exclusiva al Estado la “ordenación de los registros e instrumentos públicos” (art. 149.1.8ª CE).

El primero que constató esta eventual infracción de la distribución competencial ínsita en la CE, fue el Dictamen núm. 24 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 2 de junio de 1982: en él se pone de relieve que nada obsta la competencia autonómica para

⁴ Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil. *BOE* núm. 184, de 31 de julio de 1996. En adelante, RRM.

establecer “un Registro administrativo de puro control de este tipo e, incluso, a efectos de inspección, disciplina y promoción”, puesto que éste “sería un trámite más de la propia estructura y organización de la cooperativa”. Cuestión distinta es que ese mismo registro adquiera tintes técnico-jurídicos “con funciones calificadoras, que controlan la legalidad jurídico-privada de las cooperativas, y con unos efectos materiales o sustantivos que escapan de los límites propios de un Registro administrativo o de control público”, ya que en tal caso, “la competencia de la Comunidad Autónoma ya no es tan evidente”⁵.

Más contundente se muestra el Consejo Consultivo Andaluz que en su Dictamen 150/1997, tras realizar igual consideración a la ya vertida por el órgano consultivo catalán, señala:

“El otorgamiento de efectos jurídico-privados al Registro de Cooperativas, como consecuencia de los principios de publicidad material y legitimación, con incidencia sobre las mencionadas relaciones privadas, (...), tropieza con los títulos estatales sobre legislación mercantil y legislación civil (art. 149.1.6ª y 8ª de la Constitución), que actúan como obstáculo para, en el presente caso, la regulación proyectada por la Comunidad Autónoma...” (FJ III, apartado 12)

En cualquier caso estas objeciones —a las que se unen algunas voces desde la doctrina (VICENT CHULIÁ, 1984 (a): 133-134 y 1984 (b): 20 y 25; PAZ CANALEJO, 1986-1987: 18, y 1987: 958-959)— no han sido atendidas, hasta el punto que los registros autonómicos mantienen invariablemente un modelo de “Registro jurídico” (denominación que algunas normas emplean sin el menor rubor) que, además, ha contado con la aquiescencia estatal⁶.

3. LA ACTIVIDAD REGISTRAL COOPERATIVA Y SU CONTROL

Sin estar trascendencia a ninguno de los extremos problemáticos que plantea esta doble faz de los Registros de Cooperativas —registros administrativos dotados de eficacia jurídica—, adquiere singular relevancia por su innegable proyección práctica el concerniente al control de la actividad registral.

⁵ Todas las citas textuales entrecomilladas pertenecen al Fundamento 15 del Dictamen citado.

⁶ Los Reales Decretos de traspaso de funciones registrales en materia cooperativa son elocuente muestra de ello, en cuanto se limitan a citar el art. 149.1. 6ª, 7ª y 11ª, silenciando toda referencia al apartado 8ª del mismo art. 149.1 CE.

La sola contemplación de las previsiones contenidas en la normativa cooperativa puede dar una imagen engañosa en relación con dos cuestiones: por un lado, en cuanto a la propia competencia autonómica para determinar el régimen de control aplicable a la actividad registral cooperativa; por otro, y conectado con lo anterior, respecto de la eventual “especialidad” ligada a lo cooperativo que, como tal, no puede desgajarse de los instrumentos de control que, con carácter general y “común” se pergeñan en la normativa administrativa estatal.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que, conforme ha establecido el Tribunal Constitucional, el art. 149.1.18ª CE “reserva *“in toto”* al Estado la competencia sobre “procedimiento administrativo común”, no reduciendo ésta al establecimiento de bases o “lo básico”⁷. Ciertamente ello no determina que *“forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento (...) o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto”* (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3º); así las cosas, la regulación de los procedimientos administrativos “*ratione materiae*” se perfila como una competencia conexa a las que ostentan ya el Estado ya las CCAA para la regulación del régimen sustantivo, en el bien entendido que éstas *“deberán respetar en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias”* (STC 227/1988, de 29 de noviembre⁸, FJ 32º). Volviendo de este modo al “procedimiento administrativo común”, la misma STC 227/1988 define la locución indicando:

“El adjetivo “común” que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento”.

Como se comprobará después, la regulación cooperativa no se separa en términos generales de dichas reglas en lo que concierne al control de la actividad registral, aunque sí manifiesta ciertos titubeos que no son sino consecuencia de la dudosa naturaleza que ésta

⁷ FJ 3º STC núm. 23/1993, de 21 de enero. Ponente: RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel. *BOE* núm. 47, de 24 de febrero de 1993.

⁸ STC núm. 227/1988, de 29 de noviembre de 1988. Ponente: LEGUINA VILLA, Jesús. *BOE* núm. 307, de 23 de diciembre de 1988.

presenta. En esta línea, puede decirse que algunas regulaciones, posiblemente con la mejor de las intenciones, introducen previsiones que más que aclarar inducen innecesariamente a equívoco, acompañándose además de determinadas reglas de competencia jurisdiccional que, sin duda, exceden ampliamente de la competencia autonómica⁹.

3.1. Breve repaso previo por los mecanismos de control de la actividad administrativa

A modo de breve inciso previo conviene recordar que el control de la actividad de la Administración opera en dos niveles que no deben entremezclarse:

- a) Vía administrativa, que incluye las distintas técnicas recogidas en los Títulos VII y VIII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹⁰. Las mismas se integran por los conocidos recursos administrativos —alzada, reposición y extraordinario de revisión (arts. 107 a 119 LRJAP-PAC)— y reclamaciones previas a la vía judicial civil y laboral (arts 120 a 126 LRJAP-PAC) así como por otros mecanismos que, por el momento, dejamos sólo apuntados: revisión de actos nulos (art. 102 LRJAP-PAC), declaración de lesividad (art. 103 LRJAP-PAC), revocación (art. 105.1 LRJAP-PAC) y rectificación de errores (art. 105.2 LRJAP-PAC).
3. Vía judicial, que permite el control revisor de la Jurisdicción contencioso-administrativa previa la interposición del pertinente recurso contencioso-administrativo, siendo de aplicación el régimen establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa¹¹.

3.2. Las resoluciones registrales a la luz de las previsiones normativas: las discrepancias en cuanto a su naturaleza y régimen de recursos en vía administrativa

Como no puede ser de otro modo, las resoluciones resultantes del procedimiento de calificación e inscripción son susceptibles de control, tanto en vía administrativa como judicial. A priori esta cuestión podría suponerse carente de dificultades, por serle de

⁹ Véase epígrafe 5.

¹⁰ *BOE* núm. 285, de 27 de noviembre de 1992. Recordemos que este Título sufrió profundas modificaciones por mor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [*BOE* núm. 12, de 14 de enero de 1999]. En adelante LRJAP-PAC.

¹¹ *BOE* núm. 167, de 14 de julio de 1998. En adelante, LJCA.

aplicación los mecanismos generales de fiscalización de la actividad administrativa apuntados en el epígrafe precedente. Sin embargo ese inicial augurio termina dificultándose ante la inexistencia de un criterio claro sobre la naturaleza de los actos objeto de eventual recurso.

Limitándonos por el momento a verter el modo en que se contemplan los recursos en la normativa cooperativa, procede la siguiente distinción:

- a) Las resoluciones del Registro como actos administrativos que no agotan la vía administrativa. Es la concepción que se desprende de aquellas regulaciones según las cuales las resoluciones registrales son objeto de recurso de alzada ante el superior jerárquico del que dependa el Encargado del Registro, generalmente el Consejero del Departamento competente en materia cooperativa o, en el caso estatal, el Director General de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas¹² (arts. 21.2 RRC, 28 RRCCM, 15.5 LCC¹³ y 34 RRCC, 24.3 RRCM, 60 RRCE, 26.3 RRCIB, 20.2 RRRCR).

En este mismo grupo se incluirían aquellas que, si bien obvian calificar el recurso como alzada, vienen a diseñarlo con ese carácter (art. 12.3 LCAr¹⁴).

- b) Remisión al régimen de recursos contenido en la LRJAP-PAC o en la “legislación vigente”. Así, el art. 30 RRCCCL que no concreta el recurso pertinente, pero se remite a las normas del procedimiento administrativo común.

Con menos claridad el reglamento andaluz elude pronunciarse sobre este tema, limitándose a mencionar de pasada al recurso en vía administrativa¹⁵. De manera similar, aunque incluso obviando esta última referencia, el art. 12.3 LCCV¹⁶ se limita a establecer que “*contra la denegación, expresa o presunta, se podrá interponer el correspondiente recurso en los términos y plazos previstos en la legislación vigente*”.

- c) Recurso de alzada o reclamación previa a la vía judicial civil. Es este grupo el que mejor refleja la duda sobre la naturaleza de las resoluciones registrales. Con un

¹² Conforme a la actual estructura orgánica del Ministerio de Trabajo e Inmigración aprobada por Real Decreto 1129/2008, de 4 de julio. *BOE* núm. 165, de 9 de julio de 2008.

¹³ Ley 18/2002, de 5 de julio, de Cooperativas de Catalunya. *DOG* núm. 3679, de 17 de julio de 2002; *BOE* núm. 179, de 27 de julio de 2002.

¹⁴ Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas de Aragón. *BOA* núm. 151, de 31 de diciembre de 1998; *BOE* núm. 23, de 27 de enero de 1999.

¹⁵ La única mención la hallamos en el art. 24.6 RMRA que al tratar de la caducidad de la anotación preventiva dice “de no subsanar el interesado los defectos señalados en el plazo establecido (...), o transcurrido el plazo para recurrir en vía administrativa cuando la denegación de la inscripción sea definitiva por defecto insubsanable...”.

¹⁶ Ley 8/2003, de 24 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana. *DOGV* núm. 4468, de 27 de marzo de 2003; *BOE* núm. 87, de 11 de abril de 2003.

estilo marcadamente ambiguo, el art. 40.1 RRCG señala que “*contra la resolución de la autoridad administrativa que ponga fin al procedimiento de inscripción, los interesados podrán interponer el correspondiente recurso ante el conselleiro competente en materia de trabajo, o, en su caso, formular reclamación previa a la vía judicial civil*”. Este artículo es directamente deudor de una de las sugerencias contenidas en el Dictamen 611/2001 del Consejo Consultivo de Galicia, cuyo comentario dejamos aplazado a una rúbrica posterior.

Mayor perplejidad produce la lectura de la normativa vasca: así, de acuerdo con el art. 18 LCPV¹⁷, “*en cuanto a plazos, personación en el expediente, representación y demás materias referidas al Registro de Cooperativas de Euskadi no reguladas expresamente en esta ley o en sus normas de desarrollo, serán de aplicación las normas del procedimiento administrativo*” (apartado 1), indicándose a continuación que “*la reclamación previa a la vía judicial se sustanciará ante el Consejero de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, aplicando las citadas normas*” de modo que “*la demanda judicial se interpondrá, en su caso, ante los Juzgados y Tribunales del orden civil, de conformidad con la ley orgánica del Poder Judicial y normativa procesal aplicable*” (apartado 2)

La opción evidente de la ley por la reclamación previa a la vía judicial civil se torna, sin embargo, en aparente disyuntiva en el art. 31 RRCPV que, bajo el rótulo “Recursos contra la calificación”, establece:

1. Contra la resolución de calificación que atribuya al título algún defecto que impida su inscripción en el Registro cabrá formular recurso de alzada, que se interpondrá ante el Viceconsejero de Trabajo y Seguridad Social y se sustanciará conforme a los arts. 114 a 116 de la [LRJAP-PAC].

2. No obstante, y de conformidad con lo establecido en el art. 18 de la Ley de Cooperativas de Euskadi, la Resolución de Calificación determinará, en su caso, la procedencia de la interposición de la reclamación previa a la vía judicial civil que se formulará ante el Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, y se sustanciará conforme a las normas previstas en los arts. 120 a 124 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¹⁷ Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi (*BOPV* núm. 135, de 19 de julio de 1993); modificada por Ley 1/2000, de 29 de junio, de modificación de la Ley de Cooperativas de Euskadi (*BOPV* núm. 146, de 1 de agosto de 2000), Ley 8/2006, de 1 de diciembre, de segunda modificación de la Ley de Cooperativas de Euskadi (*BOPV* núm. 238, de 15 de diciembre de 2006) y Ley 6/2008, de 25 de junio, de Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi (*BOPV* núm. 127, de 4 de julio de 2008)

Así pues, y atendiendo a este último precepto, el recurso pertinente es la alzada, si bien la propia resolución calificadora puede determinar la procedencia de la reclamación previa a que alude el art. 18.2 LCPV.

A nuestro juicio, la regulación vasca sólo puede entenderse desde la extrapolación de la doctrina de los actos separables, aunque obviamente esta consideración carece de apoyo normativo suficiente y está huérfana de criterios que, desde los propios textos normativos, permitan deducir cuándo procede cada una de las vías impugnatorias.

4. PRINCIPIO DE LEGITIMACIÓN Y MECANISMOS DE AUTOCONTROL EN VÍA ADMINISTRATIVA: DIFICULTADES

Comencemos por recordar que el principio de legitimación¹⁸ encuentra concreción en dos aspectos: por un lado, en la *presunción de validez y exactitud de los asientos registrales, que producirán sus efectos mientras no se inscriba la declaración de inexactitud o nulidad*; por otra parte, en la *no-convalidación de los actos y contratos que sean nulos con arreglo a las leyes*.

MARTÍNEZ DÍE (1996: 579) ha hecho notar que “*la eficacia legitimadora del Registro de Cooperativas constituye una de las bases cardinales del sistema*”, viniendo a concretar la llamada publicidad material positiva. Ésta “*parte de la presunción de exactitud, que opera a dos niveles: iuris tantum a favor del titular, e iuris et e iure a favor del tercero protegido*”.

Dicho esto, conviene poner de manifiesto la cuestión central que aquí se plantea, esto es, si la declaración de inexactitud o nulidad, *ha de ser judicial o puede ser administrativa o judicial*.

Tradicionalmente se ha subrayado que, en contraste con lo establecido en el art. 7 RRM, los asientos de los Registros de Cooperativas no quedaban bajo la salvaguarda jurisdiccional o, por mejor decir, *no sólo* bajo la misma. Así, y conforme al mencionado art. 7 RRM, “*los*

¹⁸ Principio reconocido en los arts. 111 LC [Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. *BOE* 170/1999, de 17 julio 1999] y 5.2 RRC; 20 LCA [Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas. *BOJA* núm. 46, de 20 de abril de 1999; *BOE* núm. 107, de 5 de mayo de 1999] y 5.2 RMRA; 13.6 LCAr.; 8.4 y 9 RRCL; 9 RRCCM; 5 RRC; 9 RRCM; 15.1 y 4 LCCV; 9 RRCE; 9 RRCG; 7 RRCIB; 7.2 RRRCR; 8 RRCCN; 9 RRCPV; 18.2 LCRM [Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia. *BORM* núm. 282, de 7 de diciembre de 2006; *BOE* núm. 111, de 9 de mayo de 2007].

asientos del Registro están bajo la salvaguarda de los Tribunales y producirán sus efectos mientras no se inscriba la declaración judicial de su inexactitud o nulidad’. Por el contrario —se dice—, la naturaleza administrativa de los Registros de Cooperativas y la aplicación de las reglas del procedimiento administrativo común a los mismos, habilita la puesta en marcha de los mecanismos propios de la vía administrativa, singularmente la revisión de actos nulos del art. 102 LRJAP-PAC y la rectificación de errores del art. 105.1 de igual ley.

Pues bien, sin perjuicio de que dicha afirmación sea hoy día predicable respecto de algunas de las regulaciones (singularmente aquellas que se remiten a los preceptos citados), tenemos que llamar la atención sobre el hecho de que una parte importante de las previsiones relativas al principio de legitimación vienen a acoger la pauta del Registro Mercantil.

Así, del análisis comparado se desprende que las regulaciones de Aragón, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco obligan a que dicha declaración sea judicial. Esta previsión es, sin duda, loable atendiendo a su intención garantista, pero puede plantear dificultades de orden práctico derivadas del sistema de recursos administrativos. Si la decisión sobre la inscripción registral es susceptible de los recursos administrativos antes mencionados, los problemas surgen de la eventual estimación del recurso que, como tal, es obviamente un acto administrativo y no judicial.

Conviene poner de relieve que la dificultad se ciñe a un único supuesto: el de *calificación favorable a la inscripción recurrida por tercero interesado*. Si la presunción de exactitud y validez del asiento registral sólo decae por decisión judicial ¿habría que entender que la pretensión del recurrente no es canalizable en vía administrativa debiendo acudir directamente a la jurisdicción competente?

En relación con el art. 7 RRM así lo ha declarado la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 18 de marzo de 1994 que dice:

“Es reiterada la doctrina de este Centro directivo en relación con recursos gubernativos interpuestos tanto contra calificaciones de registradores de la propiedad como mercantiles, en el sentido de que tal recurso tan sólo cabe contra aquéllas en la medida que denieguen o suspendan la práctica del asiento solicitado (cfr. art. 66 LH y art. 66.1 Rgto. del Registro mercantil), no cuando la calificación, haya sido presidida o no por el acierto, ha desembocado en la práctica del asiento solicitado pues, en tal caso, dicho asiento queda bajo la salvaguardia de los tribunales y sujeta su cancelación a las reglas generales que

exigen el consentimiento del interesado o resolución judicial, siendo esta última la única vía posible cuando el origen del asiento estuviera, a su vez, en una de tales resoluciones (cfr. arts. 1, 40 y 83 LH; art. 20.1 CCom. y arts. 7 y 289.1 Rgto. del Registro mercantil)” (Fundamento de Derecho 2º)

En el marco cooperativo, sólo el art. 23 RRCV contempla el supuesto, al determinar que “*contra la extensión del asiento solicitado no se podrá interponer recurso alguno, salvo lo previsto en el art. 11.2 de la Ley de Cooperativas Valenciana*”¹⁹.

La misma conclusión jugaría para los mecanismos cuyo inicio corresponde de oficio a la propia Administración. Es evidente que la eventual concurrencia de vicios de anulabilidad y habida cuenta del carácter favorable de la inscripción, se impone la aplicación del art. 103 LRJAP-PAC —declaración de lesividad y posterior impugnación jurisdiccional²⁰—, lo que, por tanto, no supone problema alguno de compatibilidad con la exigencia de declaración judicial.

No ocurre lo mismo en los casos de vicios de nulidad de pleno derecho: si la revisión prevista en el art. 102.1 LRJAP-PAC²¹ no es posible, ¿debería la Administración formular el

¹⁹ En relación con este artículo deben realizarse dos apuntes: por una parte, la imposibilidad de recurso sólo puede entenderse referida al gubernativo; por otra, la mención al art. 11.2 de la ley, carece actualmente de virtualidad puesto que la remisión lo era respecto del texto de 1985, ya derogado. Por completar la cita, indicar que dicho art. 11.2 permitía que la Confederación de Cooperativas Valencianas interpusiera recurso ante la Consellería “*contra la inscripción de una Cooperativa u otra Entidad Cooperativa cuando considere que la entidad creada no respeta los preceptos de esta Ley*”.

²⁰ En relación con este mecanismo, conviene hacer un par de recordatorios:

- a) La regla general de la invalidez de los actos administrativos es la anulabilidad. No en vano, el art. 63.1 LRJAP-PAC establece que “*Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder*”; definición ésta residual que viene a englobar todas aquellas vulneraciones del ordenamiento jurídico que no estén contempladas expresamente como causas de nulidad en el art. 62.1 LRJAP-PAC.
- b) El ordenamiento jurídico-administrativo no permite que la Administración, por sí misma, pueda anular actos favorables viciados de anulabilidad. Con innegable intención garantista cuando la Administración autora del acto declarativo de derechos advierta que el mismo contiene algún vicio de este tipo, debe declararlo lesivo para el interés público, procediendo a su ulterior impugnación ante la Jurisdicción contencioso-administrativa en el plazo de dos meses desde dicha declaración. Tal y como establece el art. 103 LRJAP-PAC, dicha declaración de lesividad “*no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo*” (apartado 2); por lo demás, si transcurridos seis meses desde el inicio del procedimiento para esta declaración no se hubiese procedido a la misma, se producirá la caducidad (apartado 3)

Puede apreciarse que el proceso de lesividad tiene rasgos especiales que, como advierte GONZÁLEZ PÉREZ (1994: 363) “*constituye, por un lado, una excepción a los principios característicos del régimen administrativo —dentro del cual la Administración goza del privilegio de actuar por sí las pretensiones—, y, por otro, una excepción a otro principio tradicional del Derecho Administrativo —la irrevocabilidad de los actos administrativos declaratorios de derechos*”.

²¹ Conforme al mencionado art. 102.1 LRJAP-PAC, “*las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano*

correspondiente recurso judicial? Llegados a este punto, se impone poner de manifiesto que tal conclusión encuentra un importante, si no insalvable, obstáculo en la falta de legitimación procesal activa *ex arts. 19.2 y 20 a) LJCA*.

En efecto, *“la Administración autora de un acto está legitimada para impugnarlo ante este orden jurisdiccional [en referencia a lo contencioso-administrativo] previa su declaración de lesividad para el interés público en los términos establecidos por la Ley”* (art. 19.2 LJCA); la misma regla se reproduce en el art. 43 LJCA, según el cual *“cuando la propia Administración autora de algún acto pretenda demandar su anulación ante la Jurisdicción contencioso-administrativa deberá, previamente, declararlo lesivo para el interés público”*. Sin embargo la declaración de lesividad está prevista en los términos del art. 103 LRJAP-PAC que, como indicábamos antes, tiene por objeto los actos favorables viciados de anulabilidad.

Más diáfana es la falta de legitimación activa atendiendo al art. 20 LJCA conforme al cual *“no pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de la Administración pública: a) Los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente (...)”*. Esta norma viene a situar la falta de legitimación activa como la consecuencia lógica de la personalidad jurídica única de la Administración o de cada Administración, por ser más precisos (AAVV (ABOGACÍA DEL ESTADO), 2002: 293-294). Esta razón explica la posibilidad de que una Administración impugne judicialmente los actos de otra que le afecten, pero no así que los órganos administrativos puedan formular recurso contra actos de la Administración de la que dependan y en cuya estructura jerárquica están integrados²².

consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma (...) declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 62.1”. Las características de este mecanismo (y que son las contenidas en el precepto transcrito), exigen cierto comentario:

De un lado, y considerando que las resoluciones de los Encargados del Registro no suelen tener la consideración de actos que agotan la vía administrativa (véase en este sentido lo ya referido en el epígrafe 3.2.) la virtualidad del art. 102 parece decaer. No obstante ha de tenerse en cuenta la referencia a actos “que no hayan sido recurridos en plazo” (lo que, a la postre, implica hablar de actos firmes y consentidos), circunstancia que puede ser más frecuente (por lógica) cuando estamos ante actos favorables.

Por otro lado, este precepto incluye una novedad importante en la tradicional configuración de la revisión de actos nulos, y es el hecho de su posible iniciación a instancia de parte. En tal sentido, cabe afirmar que estamos ante el único instrumento que cumple con la regla de la imprescriptibilidad de la acción de nulidad por cuanto puede solicitarse “en cualquier momento” por persona interesada, siempre, evidentemente, que estemos ante actos viciados de nulidad radical (art. 62.1 LRJAP-PAC)

²² En este sentido, STS (Sala 3ª, Sección 1ª) de 27 de mayo de 1995 (Ponente: CÁNCER LALANNE, Enrique); recurso núm. 4358/1994. Referencia El Derecho Editores Jurisprudencia: EDJ 1995/3594.

5. SOBRE LA JURISDICCIÓN COMPETENTE

En líneas precedentes dejábamos sólo apuntado que el control judicial sobre la actividad desplegada por los Registros de Cooperativas planteaba ciertas dificultades originadas por la ausencia de determinaciones normativas uniformes y lo suficientemente nítidas.

Pese a las dificultades para ofrecer una respuesta concluyente, la cuestión reviste una importancia evidente y ha recibido distinta solución por los legisladores implicados.

En este sentido, quizás sea bueno advertir que nos topamos nuevamente con problemas —en todo caso no-planteados formalmente a través de los cauces oportunos— de exceso competencial que alguno de los Dictámenes de órganos consultivos ya dejó entrever²³: si el Estado ostenta competencia exclusiva sobre “legislación procesal” y considerando que el cooperativismo en modo alguno integra “las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas” (art. 149.1.6ª CE), las determinaciones que se hallan en algunos de los textos sobre la jurisdicción competente para conocer de los recursos formulados contra la actividad de los Registros de Cooperativas son, cuando menos, discutibles.

Ciertamente son las menos las normas cooperativas que proceden a realizar dicha determinación y sólo los arts. 34 RRCC y 60.3 RRCE mencionan expresamente el recurso contencioso administrativo como natural correlativo del recurso de alzada.

El ejemplo de mayor concreción es, sin duda, el art. 60.3 RRCE, que señala incluso el órgano judicial competente: “*La resolución del recurso de alzada será impugnable ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura*” (en iguales términos, art. 43 RRCE respecto de la calificación previa)

En el polo opuesto, veíamos ya en el epígrafe anterior que el art. 18.2 LCPV establece que “*la demanda judicial se interpondrá, en su caso, ante los Juzgados y Tribunales del orden civil, de conformidad con la ley orgánica del Poder Judicial y normativa procesal aplicable*”.

²³ Dictamen 92/2002 del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (Consideración IV, apartado 1. “Normas procesales”), que realiza esta tacha respecto de todos los preceptos legales que, de modo directo o indirecto, hacen referencia a jurisdicciones.

Nada se señala en las restantes normas sobre este particular; silencio éste razonable considerando que la normativa autonómica no es la sede para determinar la competencia jurisdiccional.

Comencemos por indicar que, en nuestra opinión, la disparidad apuntada no es sino el reflejo de la controversia más amplia sobre el control judicial de la actividad registral. Divergencia que encuentra su razón de ser en la peculiar naturaleza de la misma que entreteje lo “público” y lo “privado” —con todas las reservas que la convencional distinción plantea— acumulando matices que terminan por actuar perturbadoramente en aspectos que podemos considerar “colaterales”. Uno de esos aspectos es el referido a la fiscalización judicial de la calificación registral, en el que la naturaleza del acto sometido a calificación se confunde con la predicable de la decisión del Registrador, dando pie así a interpretaciones en ocasiones carentes de una salida clara. Expresiva muestra de los problemas que esta cuestión plantea es la Resolución DGRN de 23 de junio de 1994, donde se decía:

“(...) vista la solicitud del recurrente de que se le señalen los recursos que en su caso procederían frente a la presente resolución, ha de tenerse en cuenta que la calificación registral y los recursos que se interponen frente a ella en la llamada vía gubernativa, se entienden limitados, tal y como establece el art. 59 Rgto. del Registro mercantil, a los efectos de extender, suspender o denegar el asiento principal solicitado, razón por la que no excluyen el derecho de los interesados de acudir a los Tribunales de justicia para litigar entre sí acerca de la validez de los títulos calificados (cfr. art. 66.2 del mismo reglamento), siendo vinculante para el registrador e inscribible, como es natural, la ejecutoria que recayere, cuya eficacia puede garantizarse solicitando anotación preventiva de la demanda (cfr. art. 66 LH y art. 101 de su reglamento).

Es por ello que las resoluciones de este centro no determinan, y tampoco va a hacerlo en el presente caso, qué concretas acciones, ante qué jurisdicción y en qué plazo pueden ejercitarse, pues es al interesado al que compete a la vista de la naturaleza del acto, de su autor y de su forma, elegir la que a su juicio sea procedente o la más adecuada” (FJ 4º)

En cuanto a los Registros Mercantil y de la Propiedad, y pese a la opinión contraria de algún autor²⁴, los arts. 9.2, 22.1 y 85.1 LOPJ no permiten muchas dudas sobre la competencia

²⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1997: 220-228) considera que la distinción entre el “acto jurídico que se inscribe” y “el acto registral” es “la clave de una solución más satisfactoria en orden a determinar cuál ha de ser la jurisdicción competente a los efectos de garantizar adecuadamente el derecho a una tutela judicial efectiva al usuario de estos servicios”. Respecto del acto registral dice: “No se trata de una simple forma administrativa de un acto privado, sino que, en cuanto acto administrativo, desde el punto de vista del objeto y del sujeto que lo emite, afecta y modifica su contenido originario y, por ende, a la jurisdicción competente para conocer sobre la resolución a los efectos de su inscripción. En este sentido cabe decir que estamos en presencia de un derecho subjetivo de naturaleza administrativa: el derecho que tienen los particulares a inscribir en el Registro Mercantil determinados actos o negocios de trascendencia empresarial. La inscripción es por ello un derecho a

jurisdiccional del orden civil²⁵. Así se ha manifestado también el TS que, en Sentencias de 28 de noviembre de 1998²⁶ (sobre el Registro Mercantil) y de 23 de mayo de 2003²⁷ (acerca del Registro de la Propiedad) que, en aplicación del art. 3 a) LJCA, declara la falta de jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

La cuestión ahora es si el mismo planteamiento es trasladable al control de la actividad registral desplegada por los Registros de Cooperativas. Esta asimilación es, sin duda, la que subyace en la regulación vasca y, con menos claridad, en la gallega.

A favor de la solución de los arts. 40.1 RRCG y 18.2 LCPV jugaría el hecho de que la calificación como proceso de verificación del cumplimiento del principio de legalidad puede tomar como parámetro de referencia normativa privada. La idea que está en la base es la que el Consejo Consultivo gallego constataba al apuntar que el Registro de Cooperativas “*constituye una manifestación de lo que la doctrina italiana ha calificado como “Administración pública de derecho privado”, una aplicación de órganos y técnicas de gestión administrativos que, si bien buscan una finalidad pública (preservar la seguridad del tráfico jurídico) lo hacen incidiendo no sólo en la esfera privada sino, además, interviniendo en la creación, modificación o extinción de derechos e instituciones privadas*”; argumento que prosigue diciendo:

que se registre un determinado asiento en el Registro Mercantil y, por tanto, a obtener una determinada “autorización” o “aprobación” de la Administración. Esto le otorga el acto de naturaleza pública administrativa”.

Se trata, en suma, de “un derecho que se traduce en dar origen a un procedimiento administrativo que se insta con la solicitud del administrado como punto de partida de toda esa actividad administrativa. A partir de ello, los efectos y extinción de tales negocios o actos originarios se rigen por el derecho que les fuera propio, privado o público, y los actos favorables o contrarios a la inscripción, en sentido amplio, se regirían por el derecho administrativo. Sólo de este modo podría impugnarse separadamente la resolución registral ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de contender sobre la validez o nulidad de los negocios o actos jurídicos en la vía civil ordinaria. Con ello se salvaría la destutela judicial que se apunta, otorgándose a cada jurisdicción el conocimiento de asuntos que por naturaleza son complejos por estar dotados de aspectos públicos administrativos y privados mercantiles”.

²⁵ De conformidad con el art. 22.1 LOPJ, “en el orden civil, los Juzgados y Tribunales españoles serán competentes:

Con carácter exclusivo, en materia de derechos reales y arrendamientos de inmuebles que se hallen en España; en materia de constitución, validez, nulidad o disolución de sociedades o personas jurídicas que tengan su domicilio en territorio español, así como respecto de los acuerdos y decisiones de sus órganos; en materia de validez o nulidad de las inscripciones practicadas en un Registro español; (...)”.

El conocimiento de tales conflictos corresponde a los Juzgados de Primera Instancia con base en la formulación residual del art. 85.1 LOPJ (“*Los Juzgados de Primera Instancia conocerán en el orden civil: 1. En primera instancia, de los juicios que no vengan atribuidos por esta ley a otros juzgados o tribunales*”)

²⁶ STS (Sala 3ª, sección 6ª) de 28 de noviembre de 1998 (Ponente: PECES MORATE, Jesús Ernesto); recurso núm. 4303/1994. EDJ 1998/33680.

²⁷ STS (Sala 3ª, sección 6ª) de 23 de mayo de 2003 (Ponente: LECUMBERRI MARTÍ, Enrique); recurso núm. 1997/1999. EDJ 2003/92910.

“(...) la especial configuración de este Registro de cooperativas como un registro con efectos en el tráfico jurídico-privado aconseja un especial régimen de impugnación de las resoluciones del encargado del registro. Así, entiende este Consejo Consultivo que, partiendo de la disociación entre el procedimiento (administrativo) y la naturaleza de la resolución (claramente, de derecho privado), debe concluirse que las decisiones calificadoras del encargado del Registro, por la especialidad de su materia, no pueden estar sujetas al régimen de recursos administrativos ordinarios previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En este sentido son dos las alternativas posibles, bien entender que las decisiones calificadoras del encargado agotan la vía administrativa pudiendo, por lo tanto, tan sólo impugnarse ante la jurisdicción civil, bien permitir la interposición de una reclamación administrativa previa a esta vía judicial”²⁸

El que la resolución sea “claramente de derecho privado” no es, sin embargo, tan evidente y prueba fehaciente de ello es el contenido del art. 37 RRCE que, con la rúbrica “Naturaleza de la actividad registral”, señala:

“Las resoluciones y los demás actos administrativos registrales se dictarán sin perjuicio de terceros, dejando a salvo el derecho de los particulares a dirimir sus diferencias en los procesos civiles sobre la validez de los títulos en virtud de los cuales se haya producido la actividad registral”

Este precepto presenta un planteamiento distinto que creemos se funda la siguiente consideración:

Conforme al principio de legalidad, el juicio de calificación que lleva a cabo el Registro “se extenderá a la *legalidad de las formas extrínsecas* de los documentos de toda clase en cuya virtud se solicita la inscripción, a la *capacidad y legitimación* de los que los otorguen o suscriban y a la validez de su contenido”, considerándose “*faltas de legalidad en las formas extrínsecas de los títulos inscribibles las que afecten a su validez, según las Leyes que determinan su forma*, siempre que resulten de los documentos presentados” (art. 8.3 RRCE).

Así las cosas, el fundamento de que el control de la actividad registral discurra a través de los cauces iusadministrativos se encuentra en que la resolución calificadora no hace sino aplicar Derecho público, hecho que en algún caso puede ser discutible desde la incierta separación Derecho público-Derecho privado.

Esta misma perspectiva explica que los “*actos administrativos registrales*” se dicten sin perjuicio de tercero y que las eventuales controversias sobre la validez de los títulos puedan

²⁸ CONSEJO CONSULTIVO DE GALICIA, Dictamen 611/2001 (*cit.*), Consideración Tercera (“Observaciones de legalidad”).

dilucidarse ante la jurisdicción civil. En este sentido, no debe perderse de vista que los recursos contra las resoluciones del Registro de Cooperativas no tienen carácter de conflicto entre partes.

Con la excepción de PAZ CANALEJO, esta cuestión no ha merecido la debida atención doctrinal. En uno de sus trabajos, este autor ponía el acento en la necesidad de distinguir dos clases de resoluciones desfavorables:

“(...) por un lado, los actos registrales adversos a los interesados cuyo fondo, fundamento y cuyo contenido material son jurídico privados; por otro, los actos registrales desfavorables cuyo contenido es reflejo de alguna potestad administrativa o adolece de tachas en el procedimiento de adopción del propio acto. En el primer caso el control jurisdiccional pasa por una reclamación previa a la interposición de la acción en juicio declarativo ordinario (...); en el segundo caso, las vías de garantía y defensa ofrecidas a los interesados son el sistema de recursos administrativos y la ulterior revisión ante el orden contencioso administrativo de la jurisdicción” (PAZ CANALEJO, 1987: 966)

No obstante el acierto que puede encerrar esta argumentación, deja en el tintero la posible confluencia de normas de uno y otro carácter que, en rigor, y siendo fiel a la línea de razonamiento seguida, devendría en la traslación de la doctrina de los actos separables al ámbito registral cooperativo, lo que, a nuestro juicio, no se deriva taxativamente de los textos normativos²⁹.

Cerrando este apartado, hemos de evidenciar que aunque la consulta de la jurisprudencia aporta escaso número de sentencias en tema de calificación e inscripción en los Registros de Cooperativas³⁰, lo que sí se desprende nítidamente de ellas es la ausencia de

²⁹ El asidero normativo del que parte PAZ CANALEJO —la supletoriedad de la entonces Ley de Procedimiento Administrativo citada en bloque (art. 28 Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas. BOE núm. 84, de 8 de abril de 1987) — resulta un tanto endeble a la hora de afirmar que *“la dicotomía fundamental de supuestos de hecho y de tratamientos jurídicos ante resoluciones registrales desfavorables (...) supone la configuración de un nuevo sistema de revisión jurisdiccional de la actividad del Registro de Cooperativas”*. En efecto, atendiendo a que la mención a la LPA es genérica y no se ciñe a los recursos administrativos, el autor infiere la aplicabilidad de las reclamaciones previas a la vía judicial civil, deducción sobre la que construye toda su argumentación posterior.

³⁰ Sobre esta cuestión:

- STS (Sala 3ª, sección 1ª) de 28 de mayo de 1980 (Ponente: SAINZ ARENAS, Manuel). EDJ 1980/12413.
- STS (Sala 3ª) de 25 de marzo de 1991 (Ponente: SANZ BAYÓN, Juan Manuel). EDJ 1991/3244.
- STS (Sala 3ª, sección 4ª) de 21 de junio de 1996 (Ponente: FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael); recurso núm. 7402/1992. EDJ 1996/4581.
- STS (Sala 3ª, sección 4ª) de 3 de abril de 1998 (Ponente: FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael); recurso núm. 8219/1992. EDJ 1998/2231.
- STS (Sala 3ª, sección 4ª) de 17 de marzo de 1999 (Ponente: SOTO VÁZQUEZ, Rodolfo); recurso núm. 3656/1993. EDJ 1999/3004.

controversia sobre la competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa, que en ningún caso ha sido discutida.

6. CONCLUSIÓN

El “alarde legislativo” (en expresión de ARROYO MARTÍNEZ, 1998: 16) característico del vigente ordenamiento jurídico cooperativo y la consiguiente multiplicación de normas reguladoras de los distintos Registros de Cooperativas nos ofrece un panorama que sólo cabe calificar de contraproducente. Más allá de las dificultades inherentes al obligado manejo de una inacabable panoplia de normas jurídicas, el auténtico problema estriba en la disparidad de los criterios manejados que, por lo que concierne al control de la actividad registral, se manifiesta en incertidumbres sobre la propia naturaleza jurídica de la misma y en incógnitas acerca de cuáles son las vías de fiscalización aplicables.

Divergencias en el tratamiento del régimen de impugnación de las decisiones del Registro que, si se nos permite la expresión, no son de recibo, en la medida en que pueden afectar al derecho a la tutela judicial efectiva. La inserción de los Registros en la organización de la respectiva Administración territorial, el carácter administrativo del procedimiento a seguir, y la defendible naturaleza de la resolución registral como acto administrativo dictado en ejercicio de una potestad reglada llevarían a despejar los posibles interrogantes sobre la jurisdicción competente en favor de la contencioso-administrativa.

Desde las diferencias entre los Registros de Cooperativas y el Registro Mercantil, creemos que no se puede afirmar la aplicabilidad del art. 22.1 LOPJ y, de hecho, la jurisprudencia demuestra que los recursos contencioso-administrativos formulados contra resoluciones de dichos Registros ni siquiera han dado pie a analizar la eventual inadmisibilidad por falta de jurisdicción.

Sin perjuicio de estas consideraciones, habría también que admitir lo acertado de aquellos argumentos que, abogando por una traslación de la doctrina de los actos separables al ámbito registral cooperativo, propugnan una diferenciación de jurisdicciones que, por lo demás, no siempre sería de fácil deslinde. Quizás por ello, convendría tener presente la necesidad de evitar el riesgo que para el derecho a la tutela judicial efectiva supone lo que, en

atinada expresión, se ha denominado “*lamentable peregrinaje de las Jurisdicciones*” (DELGADO BARRIO, 1993: 1193 y 1195).

BIBLIOGRAFÍA

AAVV (ABOGACÍA DEL ESTADO). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. 2ª ed. Cizur Menor (Navarra): Thomson/Aranzadi, 2002. ISBN: 978-84-8410-925-9.

ARROYO MARTÍNEZ, Ignacio. Prólogo. En: *Legislación sobre Cooperativas*. 6ª ed. Madrid: Tecnos, 1998. ISBN: 978-84-309-3230-6.

BURZACO SAMPER, María. Las dificultades inherentes a la multiplicidad normativa en materia de Sociedades Cooperativas: perspectiva registral. En AAVV. *Derecho de Sociedades. Congreso UNIJÉS 2007*, Tomo II. Barcelona: ESADE/ Bosch Editor, 2008, pp. 271-295. ISBN: 978-84-7698-813-8.

CHICO Y ORTIZ, José María. La publicidad efecto y la publicidad noticia. *Revista de Derecho Privado*, febrero 1994, pp. 145-155.

CONSEJO CONSULTIVO ANDALUZ. Dictamen núm. 150/1997. Asunto: Anteproyecto de Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas. Fecha de emisión: 27 de noviembre de 1997. Ponencia: PÉREZ VERA, Elisa, LÓPEZ LÓPEZ, Ángel, RAMOS DÍAZ, Julio, SERRANO LEÓN, Pedro Miguel y MEDINA REY, Luis Felipe. Disponible en Web: <http://www.juntadeandalucia.es/consejoconsultivo/>

CONSEJO CUNSLTIVO DE CASTILLA Y LEÓN. Dictamen núm. 658/2004. Asunto: Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Cooperativas de Castilla y León. Fecha de emisión: 28 de octubre de 2004. Ponente: ESTELLA HOYOS. Ejemplar consultado en Web:

http://www.cccyl.es/index.php?option=com_remository&Itemid=67&func=select&id=6

CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA. Dictamen núm. 24, de 2 de junio de 1982. Asunto: Adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía del Dictamen de la Comisión de Política Social sobre el Proyecto de Ley de Cooperativas de Cataluña (BOPC de 3 de mayo de 1982). Ponentes: FERNÁNDEZ DE VILLAVICENCIO ARÉVALO, Francisco y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, Luis. Ejemplar consultado en Web: http://www.cconsultiu.cat/db/cconsultiu/cercador.cercap?p_leng=2

DELGADO BARRIO, Javier. El principio de efectividad de la tutela judicial en la jurisprudencia contencioso-administrativa. En: AAVV (coord. MARTÍN-RETORTILLO

BAQUER, Lorenzo). *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez. Vol II (La Jurisdicción contencioso-administrativa)*. Madrid: Civitas, 1993, pp. 1187-1224. ISBN: 84-470-0282-9.

DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO (MINISTERIO DE JUSTICIA). Resolución de 18 de marzo de 1994 (Director general: BURDIEL HERNÁNDEZ, Julio). Referencia Base de Datos de El Derecho Editores: EDD 1994/6924.

—Resolución de 23 de junio de 1994 (Director general: BURDIEL HERNÁNDEZ, Julio). EDD 1994/6558.

DIVAR GARTEIZAURRECOA, Javier. El Derecho comparado cooperativo en Europa. *Anuario de estudios cooperativos*, 1988, pp. 111-120.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen. La Administración Pública de Derecho privado y los actos administrativos que inciden en las relaciones jurídico-privadas (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1994. Sala Primera). *Revista de Administración Pública*, núm. 143, mayo-agosto 1997, pp. 211-228.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*. 2ª ed. Madrid: Civitas, 1994. ISBN: 84-470-0442-2

LEYVA DE LEYVA, Juan Antonio. Planteamiento total de los registros públicos, su división en registros administrativos y registros jurídicos, y especial nota crítica del Registro de Cooperativas”. En: AAVV. *Segundos encuentros cooperativos de la Universidad del País Vasco. Aspectos notariales y registrales de las Sociedades Cooperativas*. San Sebastián: Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social de la Universidad del País Vasco/ Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, 1988, pp. 49-98. ISBN: 978-84-600-5410-8.

MANRIQUE ROMERO, Francisco y RODRÍGUEZ POYO-GUERRERO, José Manuel. La cooperativa: garantías formales para su eficacia en el tráfico. *Revista de Derecho Notarial*, núms. 109-110, Julio-diciembre 1980, pp. 29-155.

MARTÍNEZ DÍE, Rafael. Del Registro de Cooperativas. En: COLEGIOS NOTARIALES DE ESPAÑA. *Comunidades de bienes, cooperativas y otras formas de empresa*. Vol. I, Madrid: Consejo General del Notariado, 1996, pp. 547-600. ISBN: 84-87161-72-3.

MORILLAS JARILLO, M^a José. El ámbito de aplicación de las leyes de Sociedades Cooperativas. En: AAVV. *Derecho de Sociedades. Libro Homenaje al profesor Fernando Sánchez Calero*. Vol. V. Madrid: Mc Graw-Hill, 2002, pp. 4745-4812. ISBN: 84-481-3443-5.

PAZ CANALEJO, Narciso. “Principales innovaciones de la Ley 3/1987, General de Cooperativas”. *Revesco, Revista de Estudios Cooperativos*, núms. 54-55, 1986-1987, pp. 11-36.

—Competencias administrativas y control jurisdiccional ante el Registro de Sociedades Cooperativas según el ordenamiento español. *Revista La Ley*. 1987-III, pp. 950-967.

SÁNCHEZ CALERO, Fernando y OLIVENCIA RUIZ, Manuel. Relaciones del régimen jurídico de las Sociedades Mercantiles y de las Sociedades Cooperativas. En: AAVV. *El cooperativismo en la coyuntura española actual*. Anales de Moral Social y Económica. Vol. 6. Madrid: Centro de Estudios de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, 1964, pp. 135-176.

VERGEZ SÁNCHEZ, Mercedes. *El derecho de las cooperativas y su reforma*. Madrid: Civitas, 1973. ISBN: 978-84-292-8251-1.

VICENT CHULIÁ, Francisco. “La reforma de la legislación cooperativa”. *Revista Jurídica de Catalunya*. 1984 (a), núm. 1, pp. 103-147.

— La legislación cooperativa autonómica: perspectiva valenciana. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 52, 1984 (b), pp. 11-51.