

JUNTA DE ANDALUCÍA

GABINETE JURÍDICO
Servicios Centrales

R E C E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO	
	4489	
	09 MAYO 2017	
Registro General	3.27	Hora
Servicios Centrales	3.53	Sevilla

S. ref.:
N. ref.: SSPI00020/17
Asunto: Rmdo. Informe SSPI00020/17

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
C/ Johannes Kepler, 1 – 4º
Isla de la Cartuja
41092 Sevilla

Ilmo. Sr.:

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número SSPI00020/17, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con "ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 14/2011, DE SOCIEDADES COOPERATIVAS ANDALUZAS".

EL JEFE DEL GABINETE JURIDICO



CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO Secretaría General Técnica
10 MAYO 2017
N.º DE CONTROL: E-201704JJ

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve7533URAN2RJwTH37XQk46Xvdu	Fecha:	05/05/2017	
Firmado Por	JESUS JIMENEZ LOPEZ	Página:	1/1	
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

INFORME SSPI000020/17 ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 14/2011, DE SOCIEDADES COOPERATIVAS

Asunto: Ley; Sociedades Cooperativas; Ley 14/2011; número de socios; infracciones.

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Economía y Conocimiento, Anteproyecto de Ley referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El anteproyecto de ley que se somete a informe tiene por objeto por una parte, siguiendo la propia Exposición de Motivos, flexibilizar el régimen constitutivo de las sociedades cooperativas reduciendo el número de personas socias necesarias para la constitución de una de ellas, pasando de las tres actuales a dos y por otra establecer un régimen de infracciones relativo a las secciones de crédito reguladas de forma detallada reglamentariamente. También aprovecha la norma para incluir diversas modificaciones de carácter técnico en la ley.

SEGUNDA.- Respecto al marco competencial en el que se insertaría el presente texto normativo, hemos de citar el artículo 129.2 de la Constitución Española que establece que los poderes públicos promoverán eficazmente diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante la legislación adecuada las sociedades cooperativas.

Además el artículo 58.1.4. del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma en materia de fomento, ordenación y organización de cooperativas, y específicamente la regulación y fomento del cooperativismo. Junto a ello el art. 172.2. señala como objeto de atención preferente de las políticas públicas al cooperativismo.

TERCERA.- El marco normativo en el cual se insertaría esta Ley estaría constituido principalmente por las normas indicadas a continuación.



Código:	43CVe756SKW750\Bkz7B+U0m2zVnd/	Fecha	05/05/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/5



En el ámbito estatal la norma de referencia es la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

Como antecedentes normativos en Andalucía han de destacarse la propia Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, objeto de la modificación propuesta y el Decreto 123/2004, de 2 de septiembre, que aprueba el Reglamento de Sociedades Cooperativas de Andalucía.

CUARTA.- En cuanto a la estructura del texto, éste consta de un artículo único dividido en veinte apartados, una disposición final primera y una disposición final segunda.

QUINTA.- Desde el punto de vista procedimental, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Junto a ello debe considerarse el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

También ha de considerarse lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dedica su Título VI "De la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones" a esta materia introduciendo importantes novedades. A las normas contenidas en este título si deberá adaptarse el texto remitido, especialmente en lo que a los principios de buena regulación se refiere.

No obstante, en lo que respecta a la tramitación, y en concreto a las disposiciones del artículo 133 de la Ley 39/2015 relativas a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, consideramos que no resultan de aplicación en este caso, dado que en el momento de iniciarse la tramitación de la norma no estaban vigentes aún estos preceptos (por analogía DT 3º).

Analizado el expediente los distintos trámites previstos en las normas han sido cumplimentados a la vista de la documentación incorporada al mismo.

Por otra parte, respecto a la tramitación seguida hasta el momento, de acuerdo con los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se recomienda motivar debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos se han considerado afectados por la ley proyectada se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y asociaciones que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.



Código:	43Cve756SKW750lBkz7B+U0m2zVnd/	Fecha	05/05/2017	
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ	Página	2/5	
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

También debemos recordar la necesidad de recabar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía, ex artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

SEXTA.- Entrando ya en el estudio pormenorizado del texto remitido, hemos de hacer las siguientes observaciones:

6.1.Exposición de Motivos. Siguiendo lo previsto en el artículo 129. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la exposición de motivos ha de quedar suficientemente justificada la adecuación de la norma a los principios de buena regulación previstos en dicho precepto (eficacia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia- previsiones ya contenidas con anterioridad en el artículo 4 -"Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas"- de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible).

6.2. Respecto de la posible constitución de cooperativas con sólo dos socios prevista en el apartado primero del artículo único, recordemos que el art. 8 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, dispone que "salvo en aquellos supuestos en que por ésta u otra Ley se establezcan otros mínimos, las cooperativas de primer grado deberán estar integradas, al menos, por tres socios". Ese llamamiento de la ley estatal a esta u otras leyes para establecer otros mínimos en relación al número de socios para constituir la cooperativa, debe ser interpretada en el sentido de que puede ser una norma autonómica la llamada a establecer ese otro mínimo.

El uso de esta posibilidad se ha producido ya en al menos dos leyes del panorama autonómico, la Ley 2/2008, de 25 de junio, de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi y en Ley 12/2015, de 1 de julio, de Cooperativas de Cataluña, sin que se haya detectado litigiosidad alguna al respecto.

6.3. Con carácter general, dado que la modificación normativa viene motivada fundamentalmente por la necesidad de establecer un régimen de infracciones en relación a la materia de secciones de crédito regulada de forma prolija en el reglamento de desarrollo de la ley, nos encontramos en estos preceptos infracciones relativas a obligaciones establecidas tanto en la ley como en el reglamento, siendo necesario por razones de seguridad jurídica y de técnica normativa, especificar en estos artículos la norma concreta en la que se regula la obligación cuyo incumplimiento constituye una infracción.

6.4. En el apartado diecisiete del artículo único se da una nueva redacción al artículo 123 de la ley y se introduce como nueva infracción leve "cualquier vulneración de las obligaciones contempladas reglamentariamente para las sociedades cooperativas con sección de crédito, no tipificada como infracción grave en este artículo". El establecimiento de un régimen



Código:	43Cve756SKW7501Bkz7B+U0m2zVnd/	Fecha	05/05/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/5



sancionador conforme al principio de legalidad y tipicidad requiere de una adecuada concreción de los preceptos legales cuya incumplimiento está sancionado por la norma.

Así por una parte el art. 25 de la Constitución Española consagra el principio de legalidad formal y material en el ámbito sancionador, y como ha señalado el Tribunal Constitucional ello implica, desde el punto de vista formal que sea una norma de rango legal la que regule y tipifique las infracciones y sanciones, no pudiendo existir reglamentos sancionadores independientes de las normas, y por otra, desde un punto de vista material, que dicha regulación sea previa a la comisión de los hechos que puedan implicar una sanción. En este sentido la STC 127/1990, de 5 de julio, al analizar el principio de legalidad señala que éste "implica, al menos, la existencia de una ley (lex scripta), que la ley sea anterior "lex previa", y que la ley describa el supuesto de hecho determinado (lex certa)".

Por otra parte en aras a aplicar con el debido rigor las exigencias derivadas del principio de tipicidad, deberían especificarse las obligaciones impuestas en la Ley y cuyo incumplimiento estaría tipificado como infracción leve. En este sentido el art. 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación al principio de tipicidad dispone que "sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley".

6.5. No se establece de forma clara en el apartado 18 del artículo único cuándo podrán ser sancionadas las cooperativas que incurran en faltas muy graves con la baja de oficio en la sección de crédito del Registro de Cooperativas Andaluzas y la prohibición de desarrollar su actividad. Si bien se deriva la determinación y concreción de los supuestos a vía reglamentaria, no se considera adecuado dicho reenvío por las razones antes expuestas en relación al principio de legalidad, debiendo consignarse en la norma los supuestos en que habrá de aplicarse esta previsión.

SÉPTIMA.- Como mejoras de técnica normativa, podemos recomendar las siguientes:

7.2. Exposición de Motivos: Debe procurarse que su contenido se limite al previsto para la parte expositiva de las disposiciones en la regla 12 de las Directrices de técnica normativa (Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005) de manera que cumpla "la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.", además de que, "Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado."

Observamos que la parte expositiva podría estructurarse mejor dividiéndola en apartados, de forma que comience con una introducción sobre el objeto y finalidad del proyecto, para a continuación, enunciar ordenadamente los preceptos del Estatuto de Autonomía que



Código:	43CvE756SKW750LBkz7B+U0m2zVnd/	Fecha:	05/05/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Uri De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	4/5



serven de sustento competencial, así como las normas que conforman el marco jurídico y finalmente exponiendo su estructura.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

La Letrada de la Junta de Andalucía.

Fdo.: Mónica Ortiz Sánchez
La Letrada de la Junta de Andalucía.
Jefa del Área de Asuntos Consultivos.



Código:	43Cve756SKw7501Bkz7B+U0m2zVnd/	Fecha	05/05/2017	
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	5/5	

