

# LA IMPRONTA HISTÓRICA DEL MODELO DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL COOPERATIVISMO ESPAÑOL

XVIII Congreso Internacional de Investigadores en  
Economía Social y Cooperativa

*La Economía Social: herramienta para el fomento del desarrollo sostenible y la  
reducción de las desigualdades*

**María Burzaco Samper**  
Universidad Pontificia Comillas-ICADE



Centros universitarios adscritos a la

**upf.** Universitat  
Pompeu Fabra  
Barcelona



## RESUMEN

El actual modelo de intervención administrativa en las sociedades cooperativas no puede desgajarse de los antecedentes históricos de los que trae causa. Sin embargo, la doctrina de Derecho administrativo ha prestado escasa atención al cooperativismo español, siendo éste estudiado preferentemente por disciplinas como el Derecho Mercantil o el Derecho del Trabajo. Tal vez por ello, los análisis tienden a olvidar que la intervención pública en las cooperativas no puede analizarse al margen del modo en que el poder público interviene social y económicamente en cada momento histórico, sin perjuicio de las singularidades que pueden encontrarse y cuyas causas es preciso explorar.

En el análisis de los antecedentes históricos se advierte que las distintas etapas están marcadas por el factor ideológico que traza no sólo los vaivenes normativos, sino también el distinto trato que recibe el cooperativismo según su sector de actividad.

Con todo, el origen histórico demuestra que el esqueleto de la normativa cooperativa se ha mantenido en el tiempo, entremezclando elementos tuitivos y de fomento que tratan de compensarse con componentes de intensa intervención.

Los propios antecedentes explican también que la legislación cooperativa quedara extramuros de la mercantil. Un hecho que extiende sus efectos hasta la actualidad, sirviendo de fundamento a la asunción competencial de la "materia" cooperativa por las Comunidades Autónomas, cuya regulación perpetúa el modelo de presencia pública en estas sociedades

**Palabras Clave:** movimiento cooperativo, intervención administrativa, historia del cooperativismo español, control público.

## 1. INTRODUCCIÓN

El escenario plurinormativo que nos ofrece la legislación cooperativa española tiene un origen más remoto del que tiende a suponerse y es deudor en buena medida del modelo que ha ido forjándose históricamente.

Los estudios históricos sobre la legislación cooperativa emplean locuciones expresivas sobre su devenir: "accidentado desarrollo"<sup>1</sup>, "atormentado "largo y tortuoso sendero"<sup>2</sup>. Y en efecto, tales expresiones definen bien ese tránsito que, en todo caso, requiere ser analizado con cierta perspectiva: en primer lugar porque el cooperativismo encierra determinadas características en su origen que explican en parte su azaroso devenir; y, por otra parte, porque no podemos sustraernos de los avatares de la propia historia de España, un escenario que marca indefectiblemente la regulación de las cooperativas.

---

<sup>1</sup> VICENT CHULIÁ, 1980.

<sup>2</sup> MORILLAS, 2002: 4746.

## 2. LOS ORÍGENES DEL COOPERATIVISMO EN ESPAÑA

Aunque no podemos entrar con profundidad en las clasificaciones doctrinales sobre las etapas históricas de la normativa cooperativa<sup>3</sup>, lo cierto es que la propia disparidad de los criterios manejados muestra la dificultad de reconducir el cooperativismo a un único molde. Mas al contrario, estamos ante un fenómeno polimórfico en el que se han distinguido tres vertientes —ideológica, social y económica<sup>4</sup>— que explican algunas de las circunstancias que acontecen en este relato:

### 2.1. Nacimiento del cooperativismo en España

Es sabido que el cooperativismo nace con la revolución industrial y hunde sus raíces en el movimiento asociativo obrero. Precisamente el tardío desarrollo en España de la Revolución industrial explica la demora en la aparición del proletariado como clase consolidada y los conflictos protagonizados por este<sup>5</sup>. Idéntica circunstancia justifica el retraso en el surgimiento del cooperativismo español, en cuanto éste sólo es entendible como reacción contra las penosas condiciones de vida y trabajo resultantes de la industrialización y sus componentes (maquinismo, liberalismo burgués...)

El origen de la cooperación industrial en España vive un proceso parejo a las tres etapas fundamentales que suelen distinguirse en el itinerario del derecho de asociación —prohibición, tolerancia y reconocimiento<sup>6</sup>— y, en este sentido, se ve marcado por la pretensión del Estado de dominar, encauzar y tener controlado el impulso asociativo.

La mixtura paradójica que presenta la postura pública —entre la prohibición y el control del asociacionismo y las concesiones puntuales a la clase obrera— marca una regulación que oscila entre ambas discurriendo a través de normas dispersas, carentes de lógica interna y que, en todo caso, se muestran inadecuadas para el cooperativismo.

Dicho esto, no podemos obviar que las reivindicaciones del movimiento obrero no hallaron un único cauce de manifestación, sino tres caminos que, aunque complementarios, fueron paulatinamente singularizándose: mutualismo, cooperativismo y sindicalismo<sup>7</sup>.

En cualquier caso, la confusión entre esos tres movimientos provocó un doble efecto perturbador:

---

<sup>3</sup> Acerca de esta cuestión, POLO, 1942: 214-215; DEL ARCO, 1963: 199-200; JOANQUET, 1965: pp. 3 y ss.; VICENT CHULIÀ, 1972: 465-466; de este mismo autor, 1980: 125-126; GADEA, 1994: 101-102; SANZ JARQUE, 1994: 261-279.

<sup>4</sup> SANZ JARQUE, 1983: 7; MATEO, 1985: 41.

<sup>5</sup> ALARCÓN, 1975: 50.

<sup>6</sup> ALARCÓN, 1975: 10.

<sup>7</sup> Al margen de las distinciones conceptuales que pudiera hacerse sobre los mismos, es indudable que, en los orígenes, tales ramas tendieron a confundirse en cuanto compartían una causa y pretensión comunes: la defensa frente a los efectos demoledores que el liberalismo capitalista y la industrialización estaban teniendo sobre las clases trabajadoras.

DESROCHE, 1980: 70. ARANZADI, 1988: 34-35.

Resulta significativo que el ensamblaje entre las tres vertientes haya permanecido en el tiempo hasta conformar lo que DEFOURNY (1992: 18) denomina el "tríptico" que ocupa el lugar central del concepto de "Economía Social".

a) En el seno del propio movimiento obrero el afán por marcar diferencias entre las diversas manifestaciones llevó en ocasiones al enfrentamiento entre ellas<sup>8</sup>. En este sentido el cooperativismo sufrió la hostilidad de las organizaciones sindicales; una postura desencadenada a raíz de las pugnas producidas entre MARX y BAKUNIN en la I Internacional, y que, en clave nacional, halló elocuente reflejo en el dictamen del Primer Congreso Obrero Español (Barcelona, 1870), que acusaba al cooperativismo de conservador<sup>9</sup>.

b) Desde las instancias políticas, el origen común llevó al tratamiento homogéneo de los tres fenómenos y a una actitud de oposición a los mismos, que fue matizándose posteriormente.

ALARCÓN apunta que en la etapa comprendida entre 1839 y 1868, la “clase dominante española” toleró, incluso fomentó, el mutualismo y el cooperativismo, reprimiendo por contra a los sindicatos al considerar que eran los únicos que entrañaban auténtico peligro para el poder establecido. De cualquier modo, este periodo daría lugar a una normativa “bifronte”: permisiva<sup>10</sup>, por un lado, y represiva, por otro, que mediante mecanismos de diverso tipo, trató de entorpecer, cuando no disolver, los conatos más importantes del asociacionismo obrero<sup>11</sup>.

La Revolución de 1868 trajo consigo la Constitución de 1869, y con ella el reconocimiento del derecho de asociación. Pertenecen también a esta época los primeros ejemplos de legislación social que alcanzan una disposición favorable a la cooperación (vgr. Orden de 26 de junio de 1870)

## **2.2. El cooperativismo al amparo del derecho de asociación**

Tras los múltiples avatares que jalonan la historia española del siglo XIX, se aprueba, al amparo del art. 13 de la Constitución canovista de 1876, la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887 (LAs) que habría de servir de cobertura al cooperativismo hasta bien entrado el siglo XX. Circunstancia ésta que sólo se entiende desde la exclusión de las cooperativas del Código de Comercio, un hecho que marcará irremediabilmente la historia de la legislación cooperativa española y del que nos ocuparemos después.

Lo inadecuado de este ropaje jurídico se evidenció tanto en las limitaciones que comportaba para la realización de actividades económicas, como en el intenso control público al que se sometían las cooperativas en diversos frentes: procedimiento de constitución, registro, mecanismos de suspensión gubernativa y disolución judicial, o, deberes de información y potestades administrativas de inspección y sanción<sup>12</sup>.

## **2.3. Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906. El cooperativismo agrario**

La lamentable situación de hambruna y las revueltas esporádicas pero violentas que vive el agro español a fines del XIX exigían una respuesta pública que, sin embargo, tardó en materializarse. En este tiempo cobra también singular relieve la iniciativa

---

<sup>8</sup> MÜNKNER, 1978: 1-4.

<sup>9</sup> JOANIQUE, 1965: 8-9; CIURANA, 1964: 65.

<sup>10</sup> El ejemplo más evidente es el representado por la Real Orden Circular de 28 de febrero de 1939 autorizando la constitución de asociaciones de socorros mutuos, vestidura que sirvió de cobertura a múltiples organizaciones obreras.

<sup>11</sup> ALARCÓN, 1975: 80 y ss.

<sup>12</sup> GÓMEZ DE ECHÁVARRI Y VIVANCO, s.a: 214; SÁNCHEZ CALERO y OLIVENCIA RUIZ, 1964: 169-170; VICENT CHULIÀ, 1972: 459; DIVAR, 1987: 14.

privada impulsada por los denominados “católicos sociales” que fue intensa no sólo en cuanto a la formación, más o menos ordenada, de organizaciones campesinas, sino también en propaganda, difusión y reivindicación de una normativa que diera respuesta a los gravísimos problemas del mundo rural. En ello tuvo una destacable influencia la Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII (1891) que alentaba la toma de postura a favor de las clases humildes y sentó las bases de la doctrina social católica<sup>13</sup>.

Tras una larga génesis, en enero de 1906 logra ver la luz la Ley de Sindicatos Agrícolas. Para la doctrina la finalidad de esta ley se ceñía al reconocimiento de beneficios tributarios<sup>14</sup>, que, sin embargo, carecieron de materialización práctica.

El Real Decreto de 8 de agosto de 1907 —conocido como “Reglamento de Osma”— puso importantes trabas a la constitución de Sindicatos agrícolas incorporando ciertos condicionantes a la obtención de las exenciones del art. 6 LSAg, limitando las operaciones sociales a las que tales exenciones alcanzaban (art. 3) y requiriendo la “declaración de exención” expresa por Real Orden del Ministerio de Hacienda, para que ésta fuera efectiva (art. 6).

Pese a su aparente provisionalidad, el Reglamento de Osma rige hasta el bautizado como “Reglamento de Maura”<sup>15</sup>. Este elimina ciertos obstáculos pero, al tiempo, establece un procedimiento de constitución más gravoso, que se acompaña de una práctica obstruccionista debida a las disputas entre la Administración del Estado y los católicos sociales<sup>16</sup>.

Debe reseñarse que la LSAg. tuvo una larga vigencia temporal<sup>17</sup>, y aunque los Sindicatos Agrícolas englobaban organizaciones agrarias de distinto carácter, permitieron el desarrollo del cooperativismo agrario, gracias, en buena medida, a la creación de Cajas Rurales<sup>18</sup>.

#### **2.4. El art. 124 del Código de Comercio y su influencia posterior**

Posiblemente el episodio que más ha marcado el devenir de la legislación cooperativa se encuentra en el art. 124 CCom<sup>19</sup> que, en contraste con la regulación de otros países<sup>20</sup> y desde una visión marginal de las cooperativas, vino a excluirlas de la legislación mercantil. Aunque este aspecto tiene un calado mayor del que podemos reflejar aquí, destacaremos especialmente algunas cuestiones:

---

<sup>13</sup> MONTOLÍO, 1992: 39.

<sup>14</sup> AMORÓS, 1952: 99; SALINAS, 1976: 59.

<sup>15</sup> Real Decreto de 16 de enero de 1906 por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la ley de 28 de enero de 1908 sobre Sindicatos agrícolas.

<sup>16</sup> NOGUER, 1909: 61-62; GONZÁLEZ DE VEGA, 1964: 326; SALINAS, 1976: 67.

<sup>17</sup> Téngase en cuenta que la LSAg. fue derogada por Ley de 2 de septiembre de 1941, de modo que fue el marco jurídico del que se sirvió la cooperación agraria con preferencia, incluso, a la normativa propiamente cooperativa que habría de venir con posterioridad.

<sup>18</sup> DEL ARCO, 1965: 148; del mismo autor, 1978: 88.

<sup>19</sup> Recordemos la dicción literal del mencionado precepto: “Las compañías de seguros contra incendios, de combinaciones tontinas sobre la vida para auxilios a la vejez, y de cualquier otra clase, y las cooperativas de producción, de crédito de consumo, sólo se considerarán mercantiles y quedarán sujetas a las disposiciones de este código, cuando se dedicaren a actos de comercio extraños a la mutualidad o se convirtieren en sociedades a prima fija”.

<sup>20</sup> Realizaron estudios de Derecho comparado, GÓMEZ DE ECHAVARRI Y VIVANCO, s.a.: 211-212; y GAY DE MONTELLA, 1948: 107-110. Sin embargo, DUQUE (1988: 94-95) encuentra tendencias comunes en Alemania, Francia, Inglaterra y España respecto de “la contraposición original entre el *movimiento cooperativo* y el *movimiento de formación de la clase de los empresarios mercantiles*”.

a) El CCom desatendió las bases contenidas en el Decreto de 20 de septiembre de 1869 que pretendían marcar la pauta de su elaboración. El núcleo del problema se centra en el concepto de lucro mercantil, una noción que, aunque concitó un intenso debate doctrinal, era coherente con el "igualitarismo formal liberal"<sup>21</sup> que inspiró al legislador de entonces. Por lo demás, el CCom provocó desajustes que fueron más allá de las cooperativas, afectando al concepto mismo de Derecho Mercantil al establecer su fundamento en la discutible idea de actividad especulativa<sup>22</sup>.

b) La regulación del CCom tuvo indeseables consecuencias en su momento<sup>23</sup>, pero también con posterioridad. No en vano, cabe afirmar que nuestro sistema plurinormativo en materia cooperativa (incluso, la propia existencia de esta "materia" competencial), obedece en buena medida a la exclusión de las cooperativas de la legislación mercantil<sup>24</sup>.

## 2.5. Periodo de fragmentación normativa

Describimos así el período posterior al Código de Comercio y la Ley de Asociaciones de 1887, marcado por la desidia del legislador para aportar un marco jurídico válido y uniforme para las cooperativas, limitándose a adoptar normas dedicadas esencialmente al establecimiento de exenciones fiscales dirigidas a entidades de naturaleza dispar.

a) En el ámbito agrícola destaca la Ley Pósitos Agrícolas de 23 de enero de 1906. Estos pósitos eran instituciones de crédito agrícola creadas por los Ayuntamientos, o por los propios sindicatos agrícolas o por cualesquiera de las de asociaciones y corporaciones particulares. En estos casos el Ministerio de Fomento ejercía "una función de protectorado análogo al que sobre fundaciones de beneficencia particular" se atribuían al Ministerio de la Gobernación.

Destaca asimismo la Ley de Colonización y Repoblación interior de 30 de agosto de 1907 que manifestaba su propósito de "arraigar en la Nación a las familias desprovistas de los medios de trabajo o de capital para subvenir a las necesidades de la vida, disminuir la emigración, poblar el campo y cultivar tierras incultas o deficientemente explotadas" (art. 1. 1º).

Destaca el art. 8 y concordantes que obligaban a la constitución de una "*Asociación cooperativa entre los nuevos pobladores de cada monte o terrenos subdivididos*" para que actuara como "órgano intermediario y educativo" en sus variadas necesidades (crédito, ahorro, socorro, seguro...). Una Junta Central ejercía "cerca" de las mismas, "las funciones de dirección y patronato hasta que los socios [adquirieran] la práctica necesaria para regir la Asociación" (art. 8.2º)<sup>25</sup>.

El incumplimiento de la previsión de reforma y actualización de la ley llevó al posterior el Real Decreto de 23 de octubre de 1918; una norma considerablemente más extensa que reguló con detalle las Asociaciones haciéndoles extensivas las exenciones fiscales de la LSAg. (art. 94), así como beneficiarias de diversas

---

<sup>21</sup> LLUIS Y NAVAS, 1976: 28.

<sup>22</sup> GARRIGUES, 1959; VICENT CHULIÀ, 1976: 78.

<sup>23</sup> POLO, 1942: 215.

<sup>24</sup> Recordemos que ésta compete en exclusiva al Estado con base en el art. 149.1.6ª CE.

<sup>25</sup> En desarrollo de esta Ley se dicta un primer Reglamento provisional de 13 de diciembre de 1907 cuyo contenido, con escasas modificaciones, se reproduce en el Real Decreto de 13 de marzo de 1908, que en su art. 18 concreta las funciones que las Asociaciones cooperativas estaban llamadas a desempeñar dentro de su labor intermediaria, previéndose en el art. 19 ciertas ayudas y medidas de fomento dirigidas a las mismas.

modalidades de apoyo oficial. En todo caso, persiste la labor de “dirección y patronato” atribuida a la Junta Central que, conforme al art. 93, continuaría hasta que quedaran “reintegradas todas las cantidades que las mismas adeuden al Estado, a los Ayuntamientos y pueblos”.

El carácter obligatorio de estas Asociaciones, el monopolio industrial y mercantil de sus operaciones (art. 134) y la fuerte tutela pública que soportaban permiten poner en tela de juicio su auténtico carácter cooperativo<sup>26</sup>, aunque implícitamente significaban un reconocimiento de los beneficios de la fórmula cooperativa en la resolución de los problemas agrarios.

b) Los buenos resultados propiciados por la LSAg trataron de trasladarse a las actividades del mar creando la Caja Central de Crédito Marítimo<sup>27</sup>, calificado como institución cooperativa de crédito popular y cuyas operaciones con las Asociaciones cooperativas eran estrictamente económicas: concesión de préstamos, avales,...La Ley de 14 de julio de 1922, reconoció a los Pósitos de pescadores, los marítimos y los marítimo-terrestres los beneficios y exenciones tributarias de los sindicatos agrícolas, siempre que contaran con la clasificación oportuna por parte del Ministerio de Marina con la aprobación del de Hacienda.

c) Reconociendo las virtudes de la cooperación y la mutualidad, pero viendo la necesidad del fomento público de las mismas, el Real Decreto de 31 de julio de 1915 procede a establecer similares exenciones fiscales para los Sindicatos industriales y mercantiles. No obstante, la condicionalidad de los beneficios tributarios a la aprobación de una ley que no llegó a nacer, prolongó una situación de interinidad que trató de paliarse mediante Real Decreto de 12 de enero de 1926.

Este “ensanchamiento” del concepto de Sindicato mercantil y comercial respecto del previsto en el Real Decreto anterior ha llevado a opiniones divergentes sobre si podían o no tener consideración cooperativa<sup>28</sup>, y aunque MONTOLÍO<sup>29</sup> ha querido ver en ellos el precedente claro de las sociedades de garantía recíproca, lo cierto es que su virtualidad práctica fue prácticamente nula<sup>30</sup>.

d) A fin de mejorar las condiciones de vida de los funcionarios, afectados igualmente por el encarecimiento de las subsistencias, el Real Decreto de 21 de diciembre de 1920 abría la posibilidad de creación de Asociaciones cooperativas de consumo a “las clases civiles, militares y eclesiásticas (...) que [percibieran] sus sueldos con cargo a los Presupuestos generales del Estado”.

Estas cooperativas, apoyadas mediante aportaciones de capital público, se sometían al control de un Interventor del Ministerio de Trabajo, departamento que llevaba, además, el registro de los funcionarios socios de las mismas. Con la finalidad de “velar por que su vida y funcionamiento [fueran] regulares y prósperos”, la Real Orden de 28 de enero de 1922 atendió la “necesidad de organizar un servicio central al se asigne la importante función de dirigir, encauzar y vigilar la acción interventora”, creando al efecto la Intervención Central de las Cooperativas de consumo de funcionarios públicos<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> GADEA, 1994: 121-122.

<sup>27</sup> Real Decreto de 10 de octubre de 1919 y Real Orden de 24 de enero de 1920.

<sup>28</sup> Sobre este extremo, AAVV (dir. PENDÁS DÍAZ), 1987: 30; BAYÓN y SERRANO, 1970: 26.

<sup>29</sup> MONTOLÍO, 1992: 41.

<sup>30</sup> DEL ARCO, 1978: 92.

<sup>31</sup> Poco tiempo después, el Real Decreto de 13 de octubre de 1922 endureció la función interventora.

El incumplimiento de las expectativas gubernamentales llevó finalmente al Real Decreto de 24 de enero de 1924, que declaró en suspenso la constitución de nuevas Asociaciones de este tipo que, para algunos, no tenían otra intención que la creación de economatos<sup>32</sup>.

### **3. LA PRIMERA NORMA AUTÉNTICAMENTE COOPERATIVA: LA LEY REPUBLICANA DE 1931**

#### **3.1. Breve recorrido por su proceso de formación**

A lo largo de los años veinte se sucedieron una serie de estudios y proyectos desde la iniciativa tanto pública como privada<sup>33</sup>, que ponían de relieve la necesidad de una ley de cooperativas. En ellos se percibe la influencia de la línea teórica de la Escuela de Nimes por la preeminencia dada a los principios de Rochdale, característica que terminaría instalada en la ley republicana de 1931.

Durante el Directorio Militar del General Primo de Rivera se dicta el Real Decreto de 14 de enero de 1925, auténtico punto de inflexión en cuanto estableció una Comisión<sup>34</sup> encargada del *"estudio de las Cooperativas en su aspecto sustantivo y (...) concreción de las disposiciones que las consagren"* e incluía seis Bases que habrían de ser el soporte de la normativa a desarrollar. Su mera lectura evidencia la importancia de la tarea encomendada y el giro en el modo que, hasta ese momento, había caracterizado la posición pública ante el cooperativismo.

Las Bases condensan el propósito de dictar una normativa específicamente cooperativa que abarcara su completa regulación, y en ellas se aprecian dos factores destacables: por un lado, la notable presencia estatal, fundamentalmente en labores de fomento o estímulo (desgravaciones fiscales, subvenciones, educación...); por otro, una concepción del cooperativismo en la que prima lo moral sobre cualquier otra consideración y donde la faceta económica se liga casi en exclusiva al progreso de las clases más modestas.

La Comisión culminó su trabajo en 1927, y aunque nunca llegó a transformarse en norma de derecho positivo, lo cierto es que, con algunas modificaciones, fue el texto que sirvió de base al Decreto de 4 de julio de 1931 (firmado por Largo Caballero en calidad de Ministro de Trabajo y Previsión), y que se convirtió en Ley el 9 de septiembre del mismo año; completándose, apenas un mes después, con el Reglamento de 2 de octubre de 1931 (L31 y R31, respectivamente).

#### **3.2. Los rasgos generales de la ley de 1931. Fomento e intervención**

La ley de 1931 ha merecido invariablemente una valoración positiva ligada no sólo al hecho de ser la primera que aportó una regulación propia y autónoma del fenómeno cooperativo, sino también a una serie de características que merecieron el aplauso doctrinal.

---

<sup>32</sup> DIVAR, 1987: 14; MONTOLÍO, 1992: 41.

<sup>33</sup> El proyecto más relevante fue el del Instituto de Reformas Sociales, aunque hubo otros como los de SALAS ANTÓN y MONTALVO (citados por VALDÉS DAL-RE, 1975: 63-64).

<sup>34</sup> Esta Comisión fue nombrada por Real Orden de 28 de enero de 1925 y, entre otros, formaban parte de ella insignes cooperativistas como GASCÓN Y MIRAMÓN (en calidad de funcionario del Consejo de Trabajo) y VENTOSA Y ROIG (Presidente de la Federación de Cooperativas catalanas).

Destaca singularmente el principio de autonomía cooperativa reconocido en diversos preceptos tanto respecto de las cooperativas como de sus Uniones y Federaciones, y que se condensa con claridad en la conocida frase de la Exposición de Motivos L31: "*el progreso de la cooperación ha de ser fundamentalmente obra de los cooperadores mismos*". Se ensalza igualmente la incorporación de los principios cooperativos clásicos (puerta abierta, interés limitado al capital, un hombre un voto, o distribución de excedentes en proporción a las operaciones sociales)

Estos aspectos positivos deben, sin embargo, matizarse por cuanto la L31 encierra también mecanismos de intensa intervención pública que se han perpetuado en el tiempo. No en vano, y como señala la Exposición de Motivos, "al Estado toca fomentar y, sobre todo, encauzar". Estamos así ante el difícil equilibrio entre el auxilio y la promoción cooperativa y el papel de tutela que el propio Estado se atribuye para separar las "cooperativas genuinas" de las "mixtificadas o simuladas" y que VICENT CHULIÀ calificó significativamente de "régimen de control administrativo de la pureza cooperativa"<sup>35</sup>. Telegráficamente:

1) Las diversas facultades públicas se atribuyeron al Ministerio de Trabajo y Previsión, hecho que algunos explican desde razones históricas<sup>36</sup>, y otros con fundamento más dogmático<sup>37</sup>.

2) El fomento del cooperativismo se despliega en áreas distintas: a) educación cooperativa y difusión del cooperativismo, con un planteamiento ambicioso colocando en la esfera pública funciones de difusión y divulgación del cooperativismo, enseñanza de la cooperación en los distintos ciclos y modalidades educativas, o consultoría; b) contratación pública; c) medidas fiscales, en buena parte dirigidas a las llamadas cooperativas populares que, en la práctica, fueron las principales modalidades de ayuda estatal.

3) La intervención pública abarca muy diversos mecanismos limitativos y de control:

*Registro de Cooperativas.* Se crea un sistema de registro especial, de naturaleza administrativa, coherente con la vinculación entre el proceso de aprobación de estatutos y la inscripción registral<sup>38</sup>. Por otra parte se generaban deberes de comunicación al registro de información de distinta índole (documentación económica, alteraciones en los órganos directivos, disolución de las cooperativas...).

*Inspección cooperativa,* con un criterio "más preventivo que represivo" (art. 58 R31). Dicha labor se llevaba a cabo un mínimo de tres veces al año, a las que se sumaban las eventuales "visitas extraordinarias" y se realizaba bien por "Inspectores especiales de nombramiento ministerial a propuesta de la Subcomisión de cooperación", bien por "Inspectores temporales autorizados para casos concretos y determinados o por plazo no superior a seis meses", siendo estos últimos en todo caso funcionarios técnicos del Ministerio o del Consejo de Trabajo. En supuestos de "especial importancia" se habilitaba la formación de Comisiones inspectoras

---

<sup>35</sup> VICENT CHULIÀ, 1976: 71.

<sup>36</sup> Según DEL ARCO (1981: 49) el origen se halla en la labor desarrollada por el antiguo Instituto de Reformas Sociales integrado en dicho Ministerio y en los propios deseos de LARGO CABALLERO que, como Ministro del momento, urgió la publicación del Decreto de 4 de julio que terminaría convirtiéndose en ley, asegurándose así la competencia en cooperativas, a las que consideraba "instrumento útil a su política obrerista".

<sup>37</sup> LLUIS Y NAVAS (1976: 29) residencia la competencia del Ministerio de Trabajo en la vertiente reformista social que presentan las cooperativas. La prioridad dada desde el poder público a esta faceta sobre la puramente económico-empresarial explicaría así la preferencia del Ministerio antedicho que, en aquel momento histórico, tenía en la reforma social su fundamental objetivo.

<sup>38</sup> LLUIS Y NAVAS, 1978: 52.

compuestas por Vocales de la Subcomisión especial y asistidos por un funcionario técnico (art. 56 R31)

*Régimen sancionador*, caracterizado por amplias remisiones a la regulación reglamentaria y una vaga tipificación de las conductas, carentes de la debida graduación y en las que llama la atención la atribución de la responsabilidad a la persona jurídica, antes que a las personas físicas infractoras. Por lo que se refiere al procedimiento sancionador, éste se caracteriza por un extraño entrecruzamiento de trámites con falsas pretensiones garantistas y una ausencia evidente de auténtico control.

Con todo, este régimen poco garantista no difiere del aplicable a otros ámbitos sectoriales en la legislación de la época y donde se encuentran mecanismos ya eliminados de nuestro ordenamiento (fórmulas como la de *solve et repete*, *reformatio in pejus* o la falta de todo control imparcial)<sup>39</sup>.

Mención aparte merece la *descalificación de la cooperativa* (art. 45 L31): configurada como medida sancionadora, concitó la atención doctrinal no solo por lo extremo de sus efectos sino también por las consecuencias a las que llevaba la lectura conjunta del dicho art. 45 L31 con el art. 124 CCom<sup>40</sup>.

*Intervención temporal* (art. 118 R31), figura prevista únicamente para cooperativas escolares en el supuesto concreto de "perturbación estudiantil" y "al solo efecto de evitar que sirvan de instrumento para la perturbación o que ésta cause daño a los intereses de la Cooperativa". La necesidad de intervención requería de su declaración por el Ministerio del que dependiera el Centro de enseñanza.

*Actividad arbitral*. De conformidad con el art. 125 R31, la Subcomisión de cooperación "[podía] encargarse de la resolución de las diferencias entre los socios y las cooperativas o entre unas cooperativas y otras o sus uniones y Federaciones". Se requería para ello el sometimiento voluntario y expreso de las partes interesadas al fallo de la Subcomisión.

La ley contempla otras medidas de *intervención*, de carácter puntual: así, por ejemplo, el nombramiento de liquidadores por parte del Ministerio de Trabajo (art. 52 R31); la aprobación de obras sociales (art. 46 R31), que venían a condicionar el destino de los fondos para obras sociales o los beneficios y exenciones aplicables a los mismos, a los listados oficiales aprobados por el Ministerio de Trabajo; o la preceptiva autorización ministerial para determinadas actividades (limitación del número de socios, realización de operaciones con terceros,...)

### **3.3. La valoración de la legislación republicana y la necesidad de incorporar algunos matices**

---

<sup>39</sup> LLUIS Y NAVAS (1976: 33) evidencia con acierto que el sistema "sancionaba normas rayanas en la indefensión (...) que, promulgadas por otro régimen más autoritario, hubieran provocado las más acres censuras de nuestros partidarios del liberalismo"

<sup>40</sup> En efecto, el art. 45 L31 contemplaba la descalificación para las sociedades inscritas en el Registro de Cooperativas que "aun cumpliendo en lo externo con los requisitos impuestos a las de su clase, encamine su funcionamiento a realizar o servir cualquier combinación lucrativa". POLO (1942: 217) puso de relieve que las condiciones que, de acuerdo con el art. 124 CCom llevaban a la calificación mercantil de las cooperativas, paradójicamente daban lugar a la descalificación, concluyendo que "*los términos cooperativa y mercantil son inconciliables, ya que al parecer éste desaparece aquél por imperio de la ley*".

En realidad, en estas previsiones lo que subyace es la obsesión por evitar la existencia de falsas cooperativas o la utilización del rótulo "cooperativa" por parte de entidades que no cumplieran con los presupuestos normativos.

La legislación republicana ha recibido mayoritariamente una valoración positiva calificándose su regulación técnica de rigurosa y progresista<sup>41</sup>. Ello no ha impedido determinadas tachas que denuncian la excesiva influencia que tuvo en ella la ideología del momento en que se promulgó<sup>42</sup> y que llevaría a primar determinadas clases de cooperativas con olvido de otras; en especial las agrarias, cuya inspiración católica y conservadora provocó su marginación, incluso hostilidad, desde las instancias públicas<sup>43</sup>.

Con todo, el gran problema que tuvo la ley republicana fue su escasa eficacia práctica que, para VALDÉS DAL-RE, se debió *"tanto a la despreocupación política por las cooperativas cuanto a la falta de una educación cooperativa suficientemente desarrollada"*<sup>44</sup>.

A estos factores habría que añadir, al menos, otros tres: por un lado, la tendenciosa utilización que de la ley hicieron determinados grupos<sup>45</sup>; por otro, la inoperancia de algunos de sus contenidos normativos que, pese a las buenas intenciones, nunca terminaron de materializarse en la práctica<sup>46</sup>; y, finalmente, la ineficacia de la propia configuración de la fórmula cooperativa, dominada por un régimen asambleario muy poco efectivo<sup>47</sup> que, junto con la concepción restrictiva que presidía la ley, daría lugar a un "tipo societario anquilosado, poco operativo, sin capacidad económica y condenado a una existencia limitada, alejado de toda posibilidad concurrencial"<sup>48</sup>.

En relación con los aspectos de intervención pública, sorprende la escasa atención que suscitó entre la doctrina. Dos razones abonan ese olvido: por una parte, por el logro que supuso contar con la primera legislación unitaria sobre cooperativas y el reconocimiento de la autonomía de éstas y sus asociaciones; por otro, porque el régimen que habría de venir después hacía buena cualquier otra legislación. A nuestro juicio, ambos aspectos relegaron a la invisibilidad los elementos de intensa intervención que la ley republicana encerraba. Intervención pública que, por otro lado, era una característica predicable del marco general<sup>49</sup>, en el que al tiempo convivían elementos liberales (libertad de elección de profesión, libertad de industria y comercio) con medidas administrativas extremas (expropiación forzosa, posibilidad de socialización de la propiedad y de nacionalización de los servicios públicos y explotaciones que afectaran al interés común, intervención de empresas)

#### **4. LAS COOPERATIVAS BAJO LA DICTADURA FRANQUISTA: EL COOPERATIVISMO SINDICAL**

---

<sup>41</sup> MONTOLÍO, 1992: 42; VALDÉS DAL-RE (1975: 65 y 67) habla de "perfección técnica de difícil superación" y "excelente técnica jurídica"; virtudes que llevarían a que la ley tuviera influencia en las regulaciones de otros países, como indica DEL ARCO, 1975-1976: 6.

<sup>42</sup> POLO, 1942: 224.

<sup>43</sup> DEL ARCO, 1963: 222 y 225-226.

<sup>44</sup> VALDÉS DAL-RE, 1975: 67.

<sup>45</sup> DEL ARCO, 1963: 226; POLO, 1942: 216; GADEA, 1994: 127.

<sup>46</sup> Posiblemente el punto más negativo fue la falta de atención al problema fiscal. Tras diversos avatares se llevó a las Cortes el proyecto de ley de régimen tributario y protección oficial de la Sociedad cooperativa que, sin embargo, no prosperó.

<sup>47</sup> DIVAR, 1987: 14-15.

<sup>48</sup> GADEA, 1994: 127.

<sup>49</sup> MARTÍN-RETORTILLO, 1989: 711.

#### **4.1. La ley de 1938 como norma “puente” hacia el nuevo régimen legal de las cooperativas**

Sin que terminara la contienda civil, aunque ya formulados los principios dogmáticos del “Nuevo Estado” en el Fuero del Trabajo de 9 de marzo 1938 (FT), se procedió a aprobar la Ley de Cooperación de 27 de octubre del mismo año 1938 (L38). Una ley de la que se ha dicho, con razón, que tuvo una eficacia meramente derogatoria y cuya finalidad se limitó a servir de tránsito hacia el régimen cooperativo que habría de llegar.

Por lo demás, las novedades de esta norma constriñeron a las cooperativas en una forma más rígida, lo que se ponía de relieve en tres aspectos fundamentales: a) la constricción de la actividad cooperativa, reconduciendo la tipología a categorías obligatorias; b) la supresión del principio federativo, sustituyéndolo por una estructura basada en áreas que anticipaba el sistema de jerarquía totalizadora posterior; y c) la intensificación de la intervención estatal debilitando la autonomía de gestión de las cooperativas e introduciendo elementos de injerencia por parte del sindicalismo oficial. Se generó así un sistema de fuerte impronta ideologizante<sup>50</sup>, en el que las diversas instancias sindicales se colocaron en una posición intermedia entre las cooperativas y el Ministerio de Organización y Acción Sindical, con funciones de evidente importancia.

#### **4.2. 1940-1942: un período de vacío normativo**

La analizada ley de 1938 apenas tuvo virtualidad práctica y fue derogada por la Ley de Unidad Sindical de 26 de enero de 1940 (LUS). Sin entrar en todos los detalles de esta ley, interesa destacar dos aspectos que giran en torno a la centralidad de la Organización Sindical de F.E.T. y de las J.O.N.S.:

a) Por una parte, todas las asociaciones que, con cualquier denominación, surgieran para la defensa y representación, total o parcial, de intereses económicos o de clase, quedaban incorporadas a la Organización Sindical del Movimiento (art. 2 LUS) y sometidas a su disciplina, bajo la inspección de la Delegación Nacional de Sindicatos (art. 3 LUS).

b) Por lo que respecta a las cooperativas, el art. 5 LUS vino a eliminar cualquier vestigio de las fórmulas de la L38 de agrupación en Uniones para integrarlas en el sindicalismo vertical. Asimismo, circunscribió la consideración de cooperativa a entidades dedicadas a la realización de actividades económicas, siempre además que constara la inscripción en el Registro<sup>51</sup>.

A la LUS le siguió la Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940 (LBOS) mediante la que se aseguraba “la subordinación de la organización sindical al Partido”. Constituyendo todos los españoles la Comunidad Nacional-Sindicalista (art. 1 LBOS), el mando de todos los servicios político-sindicales se atribuye al Delegado Nacional de Sindicatos a través de un Organismo central, ostentando los Delegados provinciales el mando en el nivel provincial (art. 6 LBOS). Estas jefaturas serán de constante aparición en la regulación cooperativa inmediatamente posterior.

---

<sup>50</sup> LLUIS Y NAVAS, 1978: 25.

<sup>51</sup> POLO, 1942: 218.

Se ha dicho que, una vez derogada la ley de 1938, las cooperativas vivieron una época de vacío normativo hasta la aparición de la ley de 2 de enero de 1942, que fue recibida "con alivio"<sup>52</sup>; sensación que, ciertamente, duraría poco.

#### **4.3. La Legislación "autoritaria": sus principios inspiradores**

La conocida como legislación autoritaria protagoniza un periodo marcado inevitablemente por los principios del "Nuevo Estado" y cuyas líneas maestras son las siguientes:

a) *Relevo de los principios del Estado liberal por los del Estado autoritario.* Recurriendo a la perfecta síntesis descrita por VICENT CHULIÀ diremos que "unidad totalitaria, jerarquía y sometimiento a la orientación ideológica del Partido Único sustituyen al federalismo, la democracia y la pluralidad ideológica anterior"<sup>53</sup>.

Hemos de tener en cuenta que estamos ante un Estado en el que se reconoce "la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales [Declaración XII, 1 FT y art. 30.1º Fuero de los Españoles (FE)], la "iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la Nación" (Declaración XI, 6 FT) y la empresa se concibe como "comunidad de aportaciones de la técnica, la mano de obra y el capital en sus diversas formas" proclamándose "el derecho de estos elementos a participar en los beneficios" (art. 26.1º FE). Pero, al mismo tiempo, encuadra "todos los factores de la economía (...) en Sindicatos verticales" (Declaración XIII, 2 FT), dando a éstos carácter de Corporación de Derecho Público "ordenado(s) jerárquicamente bajo la dirección del Estado" (Declaración XIII, 3 FT) y a través de los cuales éste "realizará, principalmente, su política económica" (Declaración XIII, 5 FT).

Estas pautas orientan la intervención pública en la economía considerada genéricamente<sup>54</sup>, de manera que las alteraciones sustanciales que sufrió el régimen cooperativo no fueron muy distintas de las vividas en los distintos sectores productivos, aunque en el caso del cooperativismo la brecha entre sus fundamentos propios y la orientación del Estado era, si cabe, más evidente.

b) *Preeminencia en la regulación cooperativa de los aspectos político-sindicales, con postergación de los puramente económico-empresariales.* La obsesión de la L42 por los mecanismos de control y disciplina externa, provocó la simultánea desatención por los aspectos de organización y régimen interno de las cooperativas, aspectos que no sufrieron cambios relevantes respecto de la legislación republicana<sup>55</sup>. El posterior Decreto de 11 de noviembre de 1943, lejos de colmar los vacíos técnicos, se limitó a ahondar en los severos mecanismos de intervención pública.

#### **4.4. El régimen configurado por la ley de 1942 y su reglamento de 1943**

La normativa autoritaria se conforma aunando elementos de diversa procedencia: algunos, provenientes de la legislación republicana, que se mantienen por inercia y desatención hacia los aspectos económico-empresariales de las cooperativas; otros,

---

<sup>52</sup> DEL ARCO ÁLVAREZ, 1975-1976: 7.

<sup>53</sup> VICENT CHULIÀ, 1972: 467. Abundan en la pérdida de la libertad y democracia consustanciales al cooperativismo, DEL ARCO ÁLVAREZ (1977: p. 43); MERINO MERCHAN (1978: p. 27), para quien se sufrió un "grave desviacionismo doctrinal".

<sup>54</sup> POLO, 1946: 400-402.

<sup>55</sup> GASCÓN, 1957: 100; SÁNCHEZ CALERO y OLIVENCIA RUIZ, 1964: 170; VERGEZ, 1973: 28; GADEA, 1994: 136-137.

de nuevo cuño, que aparecen tímidamente formulados en la ley de 1938 y adquieren carta de naturaleza en este momento. Estos últimos aportan una estructuración cooperativa jerarquizada y plenamente inserta en el esquema totalitario del "Nuevo Estado".

JORDANA DE POZAS señalaba cómo la "doctrina corporativa del Estado" favorecía la creación de estructuras intermedias entre éste y el individuo, comportó una "inflación del poder administrativo"<sup>56</sup>. Este "rígido y complejo sistema intervencionista"<sup>57</sup> de la época encuentra traslación fiel en la normativa cooperativa. Es ejemplo significativo el art. 3 L42 que, tras señalar que "las sociedades cooperativas se regirán con plena autonomía por sus estatutos", prosigue indicando: "*siempre disciplinadas a la organización sindical y a la superior del Estado*".

El complejo organizativo se componía de los siguientes estratos: a) Ministerio de Trabajo, órgano situado en lo alto del organigrama que, sin embargo, fue relegado en la práctica (al menos, en los primeros tiempos) por la Organización Sindical<sup>58</sup>; b) Obra Sindical de Cooperación (OSC), una de las divisiones de dicha organización sindical, y a la que competían las potestades más relevantes en relación con las cooperativas; c) Consejo Superior de Cooperación, situado también en el organigrama sindical, aunque con funciones de orientación, consulta y arbitraje.

La L42 y su reglamento generaban todo un engranaje de controles que abarcaba la vida de las cooperativas en su integridad, así como sus estructuras asociativas<sup>59</sup>. Una intervención intensa en calidad y cantidad, y compleja por la presencia de dos niveles interventores —el administrativo y el sindical— en ocasiones entremezclados y a los que podían sumarse otros con competencia sectorial (vgr. Instituto Nacional de la Vivienda respecto de las cooperativas de viviendas protegidas).

Tal vez por ello, se llegó a afirmar que las cooperativas eran "las instituciones mercantiles del derecho español más sometidas a control"<sup>60</sup>. Control que se concretaba de múltiples formas:

a) *Constitución de la sociedad cooperativa*. El procedimiento de constitución establecido condicionaba la inscripción a la calificación de la cooperativa por parte del Ministerio de Trabajo; calificación que iba precedida del dictamen de la OSC "sobre si [debía] ser tenida la sociedad por verdadera cooperativa, ajustada en su formación y fines a la Ley de Cooperación" (art. 27 R43)<sup>61</sup>

b) *Intervención en la organización interna*. En contraste con el protagonismo de la Asamblea General característico de la legislación republicana, la L42 da preeminencia a la Junta rectora, organización que se completaba con la Junta general (antigua Asamblea) y la Comisión de Vigilancia.

---

<sup>56</sup> JORDANA DE POZAS, 1951: 27-28.

<sup>57</sup> GUAITA, 1964: 27; MARTÍN-RETORTILLO, 1989: 713.

<sup>58</sup> DEL ARCO, 1978: 101.

<sup>59</sup> Dadas las limitaciones de espacio, no podemos examinar con detenimiento esta cuestión. Baste señalar que el Federalismo cooperativo fue sustituido por las Uniones, que actuaban a modo de "asociaciones parasindicales" (DEL ARCO, 1963: 238), de adscripción obligatoria con base en criterios que entremezclaban el sector de actividad y el componente territorial en un listado cerrado. La configuración de las Uniones (tanto territoriales como nacionales) y el nombramiento de los miembros de sus órganos correspondía a la OSC, exigiéndose de éstos que fueran militantes de la F.E.T. y de las J.O.N.S. (art. 63 R43)

<sup>60</sup> BAYÓN y SERRANO, 1970: 78.

<sup>61</sup> La naturaleza del acto constitutivo y el alcance de la aprobación ministerial dieron pie a un intenso debate doctrinal que protagonizaron, entre otros; GARCÍA-TREVIJANO, 1957; SÁNCHEZ CERDÁ, 1959; CALERO Y OLIVENCIA, 1964; SERRANO, 1964; BAYÓN Y SERRANO, 1970; DEL ARCO, 1970; LUCAS, 1973.

La nota más llamativa de esta regulación era la fuerte intervención en la determinación y funcionamiento de estos órganos —señaladamente la Junta rectora—, que respondía “ante el Estado y la Obra Sindical de Cooperación de la dirección que [imprimía] a la cooperativa” (art. 26.2º L42). Con todo, el instrumento que más rechazo causó fue el veto que podía interponer el Delegado sindical provincial al nombramiento de los miembros de la Junta rectora.

Asimismo era intensa la injerencia en el Consejo de Vigilancia (arts. 27 L42, 40 y 41 R43), tanto en su actividad (se obligaba a informar de sus labores de inspección a las instancias sindicales), como en su composición (el nombramiento de sus miembros y la determinación de su forma de funcionamiento se atribuía a la OSC)

c) *Potestad de inspección*. Se desarrollaba a dos niveles: 1) la “alta inspección”, que correspondía al Ministerio de Trabajo a través de su personal especializado; 2) en el nivel sindical, los veedores cooperativos (art. 79 R43) se encargaban de proteger, vigilar e inspeccionar las cooperativas “manteniendo en su pureza la acción de éstas”.

Posiblemente lo más destacable es que en este periodo se produce la definitiva incorporación de la inspección cooperativa en la Inspección de Trabajo.

#### **4.5. Valoración de la legislación autoritaria y las claves para su reforma**

Desde los datos estadísticos puede afirmarse que el cooperativismo vivió un crecimiento cuantitativo (mayor en el agro que en otros sectores)<sup>62</sup>, aunque la doctrina ha recalcado la falta de consistencia y el desorden de dicho incremento<sup>63</sup> y, sobre todo, la regresión que supuso para el movimiento cooperativo español al subvertir sus principios y rasgos consustanciales, someterlo a férreos controles y alejarlo de la Alianza Cooperativa Internacional<sup>64</sup>.

Estas disfunciones propiciaron la convivencia paralela entre el cooperativismo oficial y el cooperativismo de hecho<sup>65</sup>, situación que se extendía a las cooperativas de segundo y ulterior grado. Esta circunstancia, así como los cambios en la coyuntura económica del país, la creciente liberalización y los cambios en la organización sindical, justificaron las reclamaciones doctrinales sobre la necesidad de reformas<sup>66</sup>, que se atendió parcialmente mediante Decreto 2396/1971, de 13 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Cooperación (R71).

### **5. LA REFORMA OPERADA POR EL REGLAMENTO DE 1971**

El primer propósito confesado del R71 era el “fortalecimiento de la vida económica de las cooperativas” (EM R71), finalidad que se proyecta tanto en la regulación de los aspectos societarios, como en el avance en el asociacionismo cooperativo, y también en los mecanismos de intervención administrativa y sindical. En este último aspecto, se vive un refuerzo del Ministerio de Trabajo en detrimento de la Organización Sindical, y aunque los mecanismos de control se perfeccionan, siguen siendo intensos.

---

<sup>62</sup> JOANIQUET, 1965: 19; MONTOLÍO, 1992: 43-44.

<sup>63</sup> DEL ARCO, 1981: 10.

<sup>64</sup> VERGEZ, 1973: 27-28; VALDÉS DAL-RE, 1975: 70; VELARDE, 1977: 33-34; RAVENTÓS, 1978: 185-186.

<sup>65</sup> DIVAR, 1987: 15.

<sup>66</sup> LÓPEZ MEDEL, 1965: 8-11. El movimiento revisionista tuvo su acontecimiento más sobresaliente en la Asamblea General de Cooperativas celebrada en Madrid a finales de noviembre de 1961, donde se aprobó una primera ponencia sobre las “Bases del futuro ordenamiento jurídico de la cooperación y régimen fiscal de las cooperativas” (DEL ARCO, 1975-1976: 8-14).

VICENT CHULIÀ ha hecho notar que el R71 trató de “institucionalizar al máximo el control público” establecido en la L42, finalidad que se materializaba en tres vertientes: la rebaja en el significado ideológico del control, la reducción en la discrecionalidad de las facultades sindicales y el reconocimiento de una mayor participación del movimiento cooperativo en la estructura sindical de control<sup>67</sup>.

Ahora bien, la norma encuentra en su naturaleza reglamentaria un importante hándicap de partida. No en vano, el simple juego del principio de jerarquía no permite que el R71 derogue preceptos de la L42, ni contradiga sus previsiones. Ello explica que se mantenga el encuadramiento sindical que, sin embargo, trata de atemperarse acotando las funciones de la OSC o limitando determinadas figuras (p.ej. el veto sindical, que queda ceñido a determinados supuestos —prohibiéndose expresamente motivos de pensamiento político o religioso, de raza o sexo” (art. 41.3 *in fine* R71)—, y exigiéndose determinadas garantías formales)

Al igual que ocurrió en épocas pretéritas, los avances en ciertos aspectos (se destaca especialmente la apertura para las cooperativas de segundo y ulterior grado y el asociacionismo cooperativo) parecen silenciar los ingredientes interventores. En este sentido, el R71, lejos de suponer un repliegue, incorporó nuevas técnicas y/o amplió las existentes hasta límites que hoy resultarían inadmisibles. Así:

a) *Intervención temporal de cooperativas*. Mal encuadrada en el título dedicado a la inspección y régimen de sanciones, esta figura reproduce la previsión del art. 37 a) del Reglamento orgánico de la Inspección Técnica de Previsión Social de 1946. En todo caso el alcance de esta intervención temporal es reducido y no permite la sustitución de órganos sociales ni presenta rasgos de medida represiva.

b) *Remoción de órganos directivos*. Estamos ante una medida de naturaleza sancionadora, residenciada en el Consejo de Ministros, para supuestos en los que concurrieran acumulativamente dos circunstancias: la desviación grave del objeto social e incumplimiento grave de la normativa cooperativa.

c) *Disolución de las cooperativas* (art. 91 R71), medida que competía al Ministerio de Trabajo y que en el reglamento se amplió de manera sorprendente: por una parte, porque introdujo supuestos no contemplados en el art. 29 a) L42 (y que evocan a los contenidos en la legislación republicana); por otro, porque extendió el contenido del supuesto que sí se regulaba en dicho precepto legal. Y, finalmente, porque su ubicación sistemática parecía dotarle de carácter sancionador.

En contraste con algunas opiniones doctrinales<sup>68</sup> y pese a que se reconozcan ciertas mejoras, a nuestro juicio el R71 no supuso un avance significativo. Por el contrario, está plagado de contradicciones y discordancias con la ley que supuestamente desarrollaba y con la que no compartía un mismo espíritu. A ello debe añadirse el aparente silencio sobre las importantes reformas producidas en la organización estatal y que pintaban un escenario en cambio<sup>69</sup>.

Por lo que respecta a los mecanismos de intervención pública, se aprecia un esfuerzo de racionalización y eliminación de los componentes ideológico-políticos. Sin embargo, la intensidad intervencionista no se debilitó. Como acertadamente pone de

---

<sup>67</sup> VICENT CHULIÀ, 1972: 501.

<sup>68</sup> DEL ARCO, 1972: 35.

<sup>69</sup> Nos referimos concretamente a la Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero y a la Ley Sindical 2/1971, de 17 de febrero.

manifiesto VERGEZ, no se produce “un replanteamiento del fundamento y sentido que debe darse a los controles externos de la sociedad cooperativa”<sup>70</sup>.

## **6. LA TRANSICIÓN HACIA EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL MEDIANTE LEY GENERAL DE COOPERATIVAS DE 19 DE DICIEMBRE DE 1974: CLAROSCUROS**

La insatisfacción provocada por el R71, mantuvo vivas las reivindicaciones de una nueva normativa. Ésta habría de llegar tres años después mediante Ley 52/1974, de 19 de diciembre, General de Cooperativas (LGC74).

La doctrina ha ensalzado la mayor rigurosidad de su regulación técnica<sup>71</sup>, así como la inclusión de los principios cooperativos y la potenciación del carácter societario y empresarial de las cooperativas<sup>72</sup>. En la organización interna se ganó en autonomía gracias a la supresión del veto y determinadas injerencias externas características de la legislación autoritaria.

Sin embargo, pueden advertirse también aspectos criticables, sobre todo en relación con la estructura del movimiento cooperativo, que seguía bajo “la intervención permanente de la Organización Sindical” (art. 52 LGC74), perpetuando el encuadramiento automático y obligatorio en Uniones (art. 53.3 LGC74). Esta situación cambió a partir del Real Decreto-Ley 31/1977, de 2 de junio que procedió a extinguir la sindicación obligatoria y reformar las estructuras sindicales, obligando así a “la revisión de las competencias atribuidas a la Organización Sindical en el orden cooperativo” que serían transferidas al Ministerio de Trabajo y, en su caso, a la Federación Nacional de Cooperativas, “adecuando la organización y estructuración del movimiento cooperativista a los principios de autonomía y libertad asociativa” (Disposición Adicional 2ª, d) RD-Ley 31/1977).

En cuanto a la intervención administrativa, el Capítulo III del Título II viene a agrupar las distintas técnicas que, salvo alguna referencia a los beneficios fiscales, tienen carácter limitativo.

Algunas de las previsiones consolidan el sistema que fue afianzándose a lo largo de esta historia del Derecho Cooperativo español: así, la competencia del Ministerio de Trabajo o la atribución de la función inspectora al Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo. La parquedad de la ley se completó a través de su reglamento de desarrollo —aprobado por Real Decreto 2710/1978, de 16 de noviembre—, que fue el encargado de regular aspectos como el régimen sancionador, la remoción de órganos directivos o la intervención temporal de las cooperativas<sup>73</sup>.

Este régimen se mantuvo hasta bien entrados los años 80 y, por tanto, coexistió en el tiempo con las primeras normas autonómicas.

## **7. UN SALTO EN EL TIEMPO: ALGUNOS EJEMPLOS DE CÓMO LA HUELLA HISTÓRICA SE MANTIENE EN LAS LEYES COOPERATIVAS ACTUALES**

Los vaivenes históricos no impiden observar un cierto hilo conductor en cuanto a los mecanismos de intervención administrativa. Así, determinadas instituciones

---

<sup>70</sup> VERGEZ, 1973: 35.

<sup>71</sup> LLUIS Y NAVAS, 1975-1976: 86; DE LA CÁMARA, 1977: 262 y 265; GADEA, 1994: 148.

<sup>72</sup> SANZ JARQUE, 1975: 12-13.

<sup>73</sup> Esta técnica normativa, frecuente en la legislación histórica, resultaría hoy inadmisibles por cuanto cualquier medida limitativa (y, por supuesto, sancionadora) está blindada por la reserva material de ley y, por tanto, debe contar con el preceptivo respaldo legal.

permanecen en el tiempo, depurándose (aunque no siempre) en sus aspectos técnicos, pero habilitando una presencia pública desconocida en otras formas de empresa.

Fijémonos en la Ley de Cooperativas más reciente —Ley 11/2019, de 20 de diciembre de 2019, de Cooperativas de Euskadi— que en su Título III (“De las cooperativas y la Administración Pública”, arts. 156 a 162) recoge la clásica coexistencia entre: a) Medidas de signo positivo o de fomento que parten de la “función de interés social” que para los poderes públicos comporta “la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades cooperativas y sus estructuras de integración empresarial y representativa”; ello se concreta de manera muy diversa (técnicas de participación, declaración de utilidad pública, promoción del estudio y difusión de los valores y principios cooperativos, participación en la gestión de servicios públicos...); b) Medidas limitativas o de intervención, que incluyen el control a través de la inspección cooperativa, el régimen sancionador, intervención temporal y descalificación de las cooperativas.

Un esquema muy similar es el que presentan las restantes leyes cooperativas que invariablemente mantienen un título con el mismo o parecido rótulo al indicado, y similar contenido, al que en ocasiones se añade la regulación del Registro de cooperativas y determinadas previsiones sobre órganos consultivos y de participación.

Basta una mera visión retrospectiva para probar que mantenemos un abanico de instrumentos que viene de lejos y pretende actuar como balanza de contrapesos: el fomento a través de medidas bienintencionadas, pero no siempre realistas<sup>74</sup>, e intensos mecanismos interventores que no parecen ponerse en entredicho, salvo algún honroso atisbo<sup>75</sup>.

## 8. CONCLUSIONES

La historia de la legislación cooperativa española está marcada por la búsqueda de una regulación adecuada a los rasgos consustanciales y características singulares de las sociedades cooperativas.

Las dificultades que se manifiestan en los primeros tiempos para lograrla obedecen tanto al polimorfismo del cooperativismo como a las reticencias ligadas a aspectos ideológicos.

Desde el largo plazo, el factor posiblemente más determinante de este devenir normativo fue su exclusión del Código de Comercio y de la legislación mercantil.

Con todo, el principal problema ha sido que la legislación cooperativa no dio respuesta a las necesidades del cooperativismo que quedó al albur, de manera descarnada, de los vaivenes políticos en un doble sentido: en primer lugar, al ser tratado como fórmula marginal; por otro lado, al instrumentalizar las cooperativas según el sector de actividad al que pertenecieran y la supuesta ideología que tenían en su base.

---

<sup>74</sup> Nos referimos, por ejemplo, a la supuesta preferencia para la adjudicación de contratos públicos en casos de empate en las licitaciones públicas. Como hemos analizado en otro trabajo, (BURZACO, 2019) este criterio de desempate no juega en la práctica, en cuanto se entiende que la legislación de contratos del sector público no la recoge, siendo ésta de aplicación preferente por constituir la legislación especial en la materia.

<sup>75</sup> Es llamativa la observación recogida en la Exposición de Motivos de la Ley 9/2018, de 30 de octubre, de sociedades cooperativas de Extremadura, que indica una pretendida reducción del régimen sancionador “que, en un futuro está, probablemente, llamado a desaparecer”.

Por lo demás, la inexistencia de una regulación adecuada al cooperativismo en las diversas etapas históricas propicia un escenario en el que conviven dos realidades: la del texto legal, por un lado; y la real, por otro, colocada extramuros de la primera.

En el análisis de los mecanismos de intervención pública, la doctrina parece manifestar cierta tendenciosidad en las soluciones normativas. Sin embargo, éstas constituyen un reflejo bastante fiel del intervencionismo característico de cada época, fruto del mismo signo ideológico imperante. En este sentido, a la intervención que pudiera aplicarse a las cooperativas por su vestidura jurídica, se añade la derivada del sector de actividad que aquellas llevaran a cabo, y que también es variable en cada periodo.

La presencia de las Administraciones Públicas en las cooperativas muestra una doble cara: a) por un lado, se proclama la función social inherente al fomento del cooperativismo, que se proyecta en medidas muy heterogéneas; b) por otro, la Administración se erige en vigilante y fiscalizadora del cooperativismo, encargándose de separar el "auténtico" del "falso" y en tal medida, velando por la autenticidad de las cooperativas.

Esta suerte de equilibrio de contrapesos es tramposa por diversas razones: a) las medidas de fomento van acompañadas de sus propios mecanismos de control; b) comparativamente con otras formas de empresa, las sociedades cooperativas se encuentran sometidas a un régimen de intervención que, en ocasiones, raya en la tutela y puede poner en riesgo el derecho a la libertad de empresa.

Los antecedentes históricos nos ofrecen enseñanzas útiles para el presente. Quizás la más importante sea la necesidad de que haya coherencia entre la regulación y la realidad. Así, hemos comprobado cómo los regímenes que imponen un excesivo intervencionismo tienden a incumplirse y sortearse en la práctica. De igual modo, la generosidad de las leyes en el fomento estatal es complaciente con sus destinatarios, pero tiende a convertirse en papel mojado.

## BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (dir. PENDAS DÍAZ, Benigno) (1987), *Manual de Derecho Cooperativo. Adaptado a la Ley 3/1987 de 2 de abril General de Cooperativas*. Barcelona: Praxis.
- ALARCÓN CARACUEL, Manuel R. (1975), *El derecho de asociación obrera en España (1839-1900)*, Madrid: Ediciones de la Revista de Trabajo.
- AMORÓS RICA, Narciso (1952), *El régimen jurídico fiscal de las Cooperativas españolas*, Madrid: Editorial de Derecho Financiero.
- ARANZADI TELLERÍA, Dionisio (1988), "Orígenes históricos y asentamientos ideológicos del asociacionismo económico", en AAVV, *II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Cooperativismo*, Bilbao: Universidad de Deusto/Gobierno Vasco, pp. 23-47.
- BAYÓN MARINÉ, Ignacio y SERRANO ALTIMIRAS, Rafael (1970), *Régimen jurídico de las Cooperativas. Estudio especial sobre las cooperativas de crédito*, Madrid: Anaya.
- BURZACO SAMPER, M. (2019): "Concurrencia competitiva, igualdad entre licitadores y discriminación positiva en las reservas de contratos: un análisis desde los conflictos", CIRIEC-España. *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. N° 35/2019, 169-212.
- CERDÁ RICHART, Baldomero (1959), *El régimen cooperativo, La Cooperación en general (Estructura, organización y funcionamiento de las Sociedades Cooperativas en general)*, Tomo II, Barcelona: Bosch.
- CIURANA FERNÁNDEZ, José M<sup>a</sup> (1964), "El aspecto social de la Cooperación". *Estudios Cooperativos*, núm. 6, pp. 65-75.
- DEL ARCO ÁLVAREZ, José Luis (1963) "Ordenamiento jurídico de la cooperación en España". En AAVV. *La empresa artesana y cooperativa a la luz de la doctrina social católica*. Anales de Moral Social y Económica. Vol. 3. Madrid: Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, 1963, pp. 199-256.
- (1965), "Estudio crítico de la aplicación de los principios cooperativos a las cooperativas agrícolas". En AAVV. *La agricultura española, el cooperativismo y otras formas de asociación agrarias*. Anales de Moral Social y Económica. Vol. 9. Madrid: Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, pp. 119-154.
- (1970), "Ensayo de una definición legal de cooperativa", *Tribuna Cooperativa*, núm. 1, pp. 19-28.
- (1972), *El nuevo Reglamento de Cooperación: génesis y breve análisis crítico*, Zaragoza: Centro Nacional de Educación Cooperativa (CENEC)
- (1975-1976), "Génesis de la nueva ley. Los principios cooperativos en la Ley General de Cooperativas", *Revescoo Estudios Cooperativos*, núms. 36/38, mayo 1975-abril 1976, pp. 5-84.
- (1978), "Problemática del crédito cooperativo no rural". En AAVV. *Jornadas de Estudio sobre Cooperativismo*. Madrid: Ministerio de Trabajo, pp. 87-114.
- (1981), "Estudio crítico del cooperativismo español en la hora presente", *Revescoo Estudios Cooperativos*, núm. 50, pp. 3-66.
- DE LA CÁMARA ÁLVAREZ, Manuel (1977). *Estudios de Derecho Mercantil*. Vol. I. 2<sup>a</sup> ed. (revisada, corregida y puesta al día), Madrid: Editorial de Derecho Financiero/Edersa.
- DEFOURNY, Jacques (1992) "Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector". En AAVV (dir. MONZÓN, José Luis y DEFOURNY, Jacques). *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*. Valencia: CIRIEC-España/Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES), pp. 17-37.
- DESROCHE, Henri (1980), *Il progetto cooperativo.*, Jaca Book, Milán.
- DIVAR GARTEIZURRECOA, Javier (1987), *Régimen jurídico de las Sociedades Cooperativas*, Bilbao: Universidad de Deusto.

- DUQUE DOMÍNGUEZ, Justino F. (1988) "Principios cooperativos y experiencia cooperativa". En AAVV. *II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Cooperativismo*. Bilbao: Universidad de Deusto/Gobierno Vasco, pp. 89-118.
- GADEA SOLER, Enrique (1994), "Análisis histórico-legislativo en torno a la sociedad cooperativa", *Anuario de estudios cooperativos*, Instituto de Estudios Cooperativos, Universidad de Deusto, pp. 101-198.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (1957), *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid: Estudios de Administración. Instituto de Estudios Políticos.
- GARRIGUES, Joaquín (1959), "Qué es y qué debe ser el Derecho Mercantil", *Revista de Derecho Mercantil*, vol. XXVII-núm. 71, enero-marzo 1959, pp. 7-59.
- GASCÓN HERNÁNDEZ, Juan (1957), "Las cooperativas desde el punto de vista del Derecho Mercantil", *Revista de Derecho Mercantil*, vol. XXIV, núm. 65, julio-septiembre 1957, pp. 97-102.
- GAY DE MONTELLÁ, R. (1948), *Código de Comercio Español. Comentado (Legislación, Jurisprudencia y Derecho Comparado)*, Tomo II, 2ª ed., Barcelona: Bosch Casa Editorial.
- GÓMEZ DE ECHÁVARRI Y VIVANCO, José María (s.a.), *Comentarios al Código de Comercio. Leyes, jurisprudencia y usos mercantiles españoles y a la legislación mercantil extranjera*, Tomo II, 2ª ed., Valladolid: Imprenta y Librería de Andrés Martín.
- GONZÁLEZ DE VEGA, Aresio (1964), "Balance histórico de la cooperación en España", 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, pp. 271-347.
- GUAITA, Aurelio (1964). *Derecho Administrativo Especial*. Tomo III. Zaragoza: Librería General.
- JOANIQUET AGUILAR, Santiago (1965), "Historia del Movimiento Cooperativo en Cataluña", *Estudios Cooperativos*, núm. 8, pp. 3-20.
- JORDANA DE POZAS, Luis (1951), "El problema de los fines de la actividad administrativa". *Revista de Administración Pública*. Enero-abril 1951, núm. 4, pp. 11-28
- LLUIS Y NAVAS, Jaime (1975-1976), "Las sociedades cooperativas y su régimen de gobierno a la luz de la ley española de 1974". *Revescoo Estudios Cooperativos*. Mayo 1975-abril 1976, núms. 36/38, pp. 85-156.
- (1976), "La evolución de las directrices fundamentales de la legislación cooperativa española (1931-1975)", *Revescoo Estudios Cooperativos*, núm. 39, mayo-agosto 1976, pp. 3-40.
- (1978), "Las variaciones de las técnicas de encuadramiento orgánico de las cooperativas en el derecho español (1931-1975)", *Revescoo Estudios Cooperativos*, núm. 45, mayo-agosto 1978, pp. 3-57.
- LÓPEZ MEDEL, Jesús (1965) *Criterio para un mejor régimen jurídico de las Cooperativas*. Zaragoza: Escuela de Gerentes de Cooperativas.
- LUCAS FERNÁNDEZ, Francisco, "Nacimiento jurídico de la cooperativa", *Tribuna Cooperativa*, núm. 14, tercer trimestre 1973, pp. 7-38.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1989), "Esbozo histórico sobre la libertad de comercio y la libertad de industria", en AAVV (coord. GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael), *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Madrid: Civitas, pp. 697-716.
- MATEO BLANCO, Joaquín (1985) "Historia de la reforma de los principios cooperativos". *Revescoo Estudios Cooperativos*, núm. 53, pp. 37-68.
- MONTOLÍO HERNÁNDEZ, José María (1992), "Las cooperativas en España: evolución y perspectivas", *Anuario de estudios cooperativos*, Bilbao: Instituto de Estudios Cooperativos, Universidad de Deusto, pp. 31-53.
- MORILLAS JARILLO, Mª José (2002), "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, Madrid, pp. 4745-4812.

- NOGUER, N. (1909), "Los auxilios del Estado a las cooperativas", *Razón y Fe*, enero-abril 1909, Tomo XXIII, pp. 192-340.
- POLO, Antonio (1942), "Misión y sentido de la nueva ley de cooperación", *Revista de Derecho Privado*, núm. 302/año XXVI, abril 1942, pp. 16-233.
- (1946) "El nuevo Derecho de la economía". *Revista de Derecho Mercantil*. Mayo-junio 1946, Vol. I, núm. 3, pp. 373-413.
- RAVENTÓS CARNER, Joan (1978), "Horizontes del cooperativismo de consumo". En AAVV. *Jornadas de Estudio sobre Cooperativismo*. Madrid: Ministerio de Trabajo, pp. 181-200.
- SALINAS RAMOS, Francisco (1976), "El primer marco jurídico del cooperativismo agrario (Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906)", *Revescoo Estudios Cooperativos*, núm. 39, mayo-agosto 1976, pp. 41-73; y núm. 40 (continuación), septiembre-diciembre 1976, pp. 49-75.
- SÁNCHEZ CALERO, Fernando y OLIVENCIA RUIZ, Manuel (1964), "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, pp. 135-176.
- SANZ JARQUE, Juan José (1975), "La nueva etapa histórica del cooperativismo español", *Tribuna Cooperativa*, núms.20/23, pp. 9-22.
- (1983) *Sobre la novedad de la institución cooperativa*. Zaragoza: Librería General.
- (1994) *Cooperación. Teoría general y régimen de las Sociedades Cooperativas. El nuevo Derecho Cooperativo*. Granada: Ed. Comares.
- SERRANO CARVAJAL, José (1964) "Concepto legal y constitución de las cooperativas". *Revista de Política Social*, pp. 39-46.
- VALDÉS DAL-RE, Fernando (1975), *Las cooperativas de producción (Un estudio sobre el trabajo asociado)*, Madrid: Editorial Montecorvo.
- VELARDE FUERTES, Juan (1977), "Algunas nuevas aportaciones sobre el conocimiento de la realidad cooperativa española". *Revescoo Estudios Cooperativos*. Mayo-agosto 1977, núm. 42, pp. 31-42.
- VERGEZ SÁNCHEZ, Mercedes (1973), *El derecho de las cooperativas y su reforma*, Madrid: Civitas, Madrid.
- VICENT CHULIÀ, Francisco (1972), "Análisis crítico del nuevo Reglamento de Cooperación" (Decreto 2396/ 1971 de 13 de agosto, BOE de 9 de octubre), *Revista de Derecho Mercantil*, Julio-Diciembre, 1972, pp. 429-537.
- (1976), "Las empresas mutualísticas y el Derecho mercantil en el Ordenamiento español". *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*. Enero-febrero 1976, año LII-núm. 512, pp. 69-132.
- (1980), "El accidentado desarrollo de nuestra legislación cooperativa", en AAVV, *Las Cooperativas y sus aspiraciones en la normativa específica*, Cuadernos Cooperativos nº 9, Zaragoza: AGELOOP-CENEC, pp. 109-152.