

LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS.

El inadecuado papel de las administraciones públicas como garantes de los principios y valores cooperativos mediante el ejercicio de la potestad sancionadora

María Burzaco Samper

Profesora Propia Adjunta de Derecho Administrativo
Universidad Pontificia Comillas-ICADE

RESUMEN

La presencia de las Administraciones públicas en la vida de las sociedades cooperativas es especialmente intensa, al menos si la comparamos con empresas que se sirven de otras fórmulas societarias. Esta situación se explica, en parte, desde bases históricas pero en la actualidad requiere, en todo caso, de un análisis desde parámetros constitucionales.

Sin perjuicio de la evolución que puede advertirse en la normativa, lo cierto es que el ordenamiento jurídico cooperativo sigue atribuyendo a las Administraciones públicas un papel tuitivo a través de potestades de incuestionable intensidad, de entre las que destaca el poder sancionador. Así, en los regímenes sancionadores contemplados en la legislación cooperativa podemos encontrar infracciones que colocan en primer plano la protección de los principios cooperativos; tipificaciones que plantean una serie de dificultades atendiendo a determinados principios de Derecho sancionador.

PALABRAS CLAVE: Sociedades cooperativas, Administración Pública, principios y valores cooperativos, constitución económica, régimen sancionador.

THE PUBLIC INTERVENTION IN THE COOPERATIVE SOCIETIES.**The inappropriate role of the public administration as guarantor of the cooperative principles and values trough the punishment power****ABSTRACT**

The presence of Public Administration in cooperatives is especially intense, when we compare with business-companies. This situation is partially explained by historical reasons but nowadays the analysis requires constitutional parameters.

In spite of the legal evolution, the legal cooperative rules give a protective role to the Public Administrations. Among the administrative powers, the punishment power stands out. The biggest problem is focused on those offenses based on infringement of cooperative principles because of those infractions are not coherent with some principles of punish law.

KEY WORDS: Cooperatives, Public Administration, cooperatives principles and values, economic constitution, sanctioning power.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: H83, K23, K49, P13.

SUMARIO

I. La intervención pública en las cooperativas y su explicación desde los antecedentes históricos. II. La constitucionalización del cooperativismo: las Sociedades Cooperativas desde bases constitucionales. 1. La trascendencia de la Constitución Española para el cooperativismo español: aspectos a tener en cuenta. 2. A propósito del art. 129.2 CE: legislación adecuada y valores y principios cooperativos. 3. Sociedades cooperativas y modelo económico constitucional. III. Las manifestaciones de la intervención administrativa en las Sociedades cooperativas. 1. La concurrencia de entes públicos de intervención: cooperativas y distribución de competencias. 2. El modelo de intervención establecido en la legislación vigente: “redecorando” los viejos mimbres. IV. Principios cooperativos y mecanismos de intervención, con especial referencia a la potestad sancionadora. 1. Inciso previo. 2. La potestad sancionadora. V. Comentario final.

I. La intervención pública en las cooperativas y su explicación desde los antecedentes históricos

En un reciente estudio¹ hemos tenido ocasión de poner de relieve cómo los mecanismos de intervención pública en las sociedades cooperativas mantienen un diseño cuyo esqueleto responde a modelos pretéritos. Obviamente no podemos aquí dedicar el detalle que el estudio de los antecedentes propiciaría, pero sí destacar una serie de ideas que explican en parte nuestro escenario actual.

Situándonos en el marco preconstitucional, la férrea legislación franquista y su intrincado e implacable sistema de doble nivel de control ha acaparado una atención que explica en parte ciertos análisis que, a nuestro juicio, están desenfocados en sus conclusiones.

Sin negar la aparatosidad del mencionado sistema y lo inapropiado del mismo, conviene tener en cuenta que una porción sustancial de los elementos intervencionistas que podemos hallar en la normativa cooperativa vienen de más atrás:

1. BURZACO SAMPER, 2015.

a) Posiblemente el factor que más decisivamente ha determinado el devenir de las sociedades cooperativas es su exclusión del Código de comercio y, con ella, de la legislación mercantil. Un hecho que no puede desgajarse de la opción legislativa de la que trae causa y en la que subyace la idea del cooperativismo como fórmula marginal y manifestación de sectores sociales postergados. De este modo una misma circunstancia actuó sucesivamente como causa y consecuencia: la marginalidad del cooperativismo explicaría un trato normativo separado de las restantes fórmulas societarias; trato que, a su vez, provocó su anquilosamiento y constricción a través de normativas inadecuadas para su desenvolvimiento y progreso.

En este sentido resulta especialmente significativa la etapa de dispersión normativa una vez incorporadas las cooperativas al molde de la Ley de Asociaciones². En este periodo se exhibe una concepción reduccionista del cooperativismo y cierta tendencia a una tutela pública de corte paternalista. De cualquier modo, el panorama normativo de este momento provoca un lógico desconcierto que, a nuestro entender, proviene de *“una postura estatal contradictoria que, por un lado, trata con prevención el fenómeno y, por otro, reconoce las bondades de la fórmula en que dicho fenómeno encuentra concreción. Dicho en otras palabras, el recelo que provoca el movimiento cooperativo convive con el beneplácito hacia las cooperativas”*³.

b) La Ley republicana de 1931, de invariable valoración positiva por la doctrina cooperativa, merece distinta consideración atendiendo a los mecanismos de intervención. Ciertamente la importancia de constituir la primera norma específicamente cooperativa está fuera de cuestión, pero su contenido desprende un fuerte componente ideologizante en el que *“al Estado toca fomentar y, sobre todo, encauzar”*⁴. Esta última faceta, junto con otras (vgr. menciones a “cooperativas genuinas” frente a “mixtificadas o simuladas”), se concreta normativamente en mecanismos de registro, fiscalización, inspección y sanción que VICENT CHULIÁ calificó significativamente de *“régimen de control administrativo de la pureza cooperativa”*⁵.

2. BURZACO SAMPER, 2015: 22 y siguientes.

3. BURZACO SAMPER, 2015: 96.

4. Exposición de Motivos de la Ley de Cooperativas de 9 de septiembre de 1931 (*Gaceta de Madrid* núm. 188, de 7 de julio de 1931).

5. VICENT CHULIÁ, 1976: 71.

Un recorrido por tales mecanismos permite advertir que buena parte de ellos se han mantenido hasta llegar a la normativa actual⁶.

c) La legislación franquista, intervencionista hasta el paroxismo, diseña un engranaje de doble nivel —sindical y administrativo— que caracteriza el Estado de este periodo. La incuestionable primacía de los aspectos de fiscalización pública (intensos y faltos de toda garantía) llevó al olvido de los elementos económico-empresariales y extendió sus tentáculos tanto a la organización interna de las sociedades cooperativas como a la actividad por éstas desarrollada⁷.

Sin perjuicio de la trascendencia que pueda tener el recorrido por las previsiones normativas de cada período, se quedaría en una mera descripción parcial si aquel se aísla del escenario en el que nacen dichas normas. Y ello por cuanto el examen de los antecedentes necesita ser completado con dos ideas que, opinamos, les dotan de coherencia:

1) La intervención administrativa en las sociedades cooperativas exige tener en cuenta el modo en que el poder actúa en la vida económica y social en cada momento histórico y no debe desgajarse de la más amplia intervención pública económica. El estudio de bases históricas demuestra que aquella suele ser un reflejo bastante fiel de la impronta de su correspondiente tiempo tanto en las técnicas empleadas como en el signo ideológico de las mismas⁸.

2) Es frecuente que el régimen de intervención (distinto y más gravoso) de las cooperativas trate de justificarse en una suerte de equilibrio compensatorio con la idea de que el fomento conlleva vigilancia y control. Esta Administración de doble cara es precisamente la que encontramos a lo largo del historia de la legislación cooperativa española: por un lado, la que proclama el principio de fomento al cooperativismo y dispensa ayudas y beneficios de diversa índole; por otro, la que vigila y encauza preservando el *auténtico* cooperativismo del *falso o simulado*.

Sin embargo, este argumento carece de solidez: indudablemente el fomento exige fiscalización de la actividad fomentada, pero es cada medida concreta la

6. El análisis particular de las distintas técnicas interventoras lo hemos realizado en BURZACO SAMPER, 2015: 33 a 49.

7. Véase BURZACO SAMPER, 2015: 63 a 75.

8. Sobre la intervención pública económica en estos periodos, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, 1989: 697-716.

que puede someterse a dicho control, sin que un principio general de fomento al cooperativismo habilite al establecimiento de un régimen de intervención singularizado. Abundaremos en esto más adelante.

II. La constitucionalización del cooperativismo: las sociedades cooperativas desde bases constitucionales

1. La trascendencia de la constitución española para el cooperativismo español: aspectos a tener en cuenta

Ciertamente el panorama de la legislación cooperativa en España encuentra en la CE un punto a partir del cual puede hablarse de un “antes” y un “después”; y ello por diversas causas:

El polimorfismo del fenómeno cooperativo⁹ coadyuvó a una regulación insatisfactoria del mismo debido al protagonismo perturbador que adquirieron los factores ideológicos. Sin negar que la CE es el resultado de decisión o decisiones políticas diversas, creemos que desde la perspectiva del Derecho Cooperativo aquel marchamo se cierra con ella. Desprendido ya de ambiciones utópicas del pasado —la “idea profética”¹⁰ del cooperativismo como sistema totalizador llamado a sustituir el esquema del Estado capitalista—, la CE enfoca la cooperación como realidad económico-social y atiende a las sociedades cooperativas como lo que fundamentalmente son: empresas presididas por principios y valores singulares y funcionalizadas hacia objetivos de carácter social.

Esta orientación determinará que el estudio del cooperativismo en la CE no se limite a la mención puntual del art. 129.2 CE, siendo esencial el engarce del mismo tanto con el modelo económico constitucional como con las cláusulas sustentadoras de la actual conformación del Estado. De este modo, la conexión de aquel con los principios de Estado Democrático y Estado Social se hace necesaria para tratar de hallar el fundamento en el que se soporta el fomento público de las sociedades cooperativas.

9. Trata las diversas facetas del cooperativismo MATEO BLANCO (1985: 41), quien distingue en el mismo tres planos: ideológico, social y económico.

10. La expresión es DEL ARCO ÁLVAREZ (1970: 23), que constata la disparidad de las tendencias ideológicas que encierra la concepción del cooperativismo como sistema económico-social.

Independientemente de la trascendencia que el contenido económico de la CE posee para este análisis, cobrará singular relevancia la fórmula estructural que brinda nuestro Estado compuesto y su característico e intrincado sistema de distribución de competencias económicas. Con el correr del tiempo, esta cuestión ha pasado a un indiscutible primer plano y sólo desde ella se explica el actual escenario normativo.

2. A propósito del art. 129.2 CE: legislación adecuada y valores y principios cooperativos

Criticado por su ubicación en el texto constitucional, es preciso reconocer que la referencia del art. 129.2 CE es una manifestación más de la imprecisión no casual con la que suele emplearse el concepto “poder público” a lo largo de la Constitución económica¹¹.

Las ideas vertidas acerca del art. 129.2 CE han sido muchas y de muy dispar contenido: desde aquellos que abogaban por entender que se estaba ante la mera exigencia de una nueva legislación cooperativa (idea en buena parte derivada de los Pactos de la Moncloa), pasando por otros que defendían que lo relevante no era tanto que la normativa fuera de nuevo cuño, cuanto que aquella debía tener un sentido de fomento o incentivador de la fórmula cooperativa¹²; hasta propuestas más arriesgadas que veían en el precepto constitucional una suerte de garantía institucional¹³. Las críticas han sido igualmente variadas, centradas ya en lo inadecuado de su ubicación, ya en la insuficiencia de su contenido¹⁴.

11. Sin negar la virtualidad que pudiera tener para el poder judicial se destaca que dicha llamada concierne muy singularmente a las Comunidades Autónomas. En esta línea, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, 1996: 23-24.

12. Entre otros, PAZ CANALEJO, 1980: 79; MONTOLÍO, 1993: 128; VICENT CHULIÁ, 1980: 133.

13. VICENT CHULIÁ, 1998: 13; y 2002: 719 y 728.

14. Vgr. PAZ CANALEJO (1980: 75), criticaba tanto la inexistencia de una referencia al Movimiento cooperativo, como la “apresurada” mención a sociedades cooperativas sin que la misma fuera acompañada de una concreción clara de su carácter (mercantil, civil o, incluso, específico). VICENT CHULIÁ (1980: 130) hacía notar que no se ocupaba de recoger “la esencia de la cooperación” condensada en sus principios.

PANIAGUA ZURERA señala que el mandato del art. 129.2 CE “*debe interpretarse (...) especialmente como un reconocimiento por parte del constituyente de la precariedad legislativa e, incluso, de la inseguridad jurídica que ha acompañado en nuestro Ordenamiento al instituto cooperativo durante decenios*”¹⁵. No puede ocultarse que la lectura del precepto constitucional parte, casi inevitablemente, de la consideración de que el marco normativo en el que históricamente se ha desarrollado el cooperativismo ha constituido un hándicap para su desarrollo y afianzamiento¹⁶.

Ahora bien, a partir de ahí qué deba entenderse por legislación adecuada dista de encontrar una respuesta unívoca. De las distintas variaciones sobre el sentido de la locución y conviniendo en que los modelos normativos en torno al cooperativismo son heterogéneos¹⁷, el denominador común inevitable se encuentra en

15. PANIAGUA ZURERA, 1997: 161. En el mismo sentido, el propio autor en 2013 b): 184.

16. INDARTE LATORRE, 1978: 35. En elocuente frase, MUÑOZ VIDAL (1978: 54), manifestaba que “los cooperativistas (...) parecen condenados una y otra vez a sufrir las constricciones y dificultades que las nuevas disposiciones que se van dictando crean sin parar”; tanto es así, que “*cualquier cooperativista está empezando a desear que no se legisle*”.

17. Sobre esta cuestión, SOLDEVILLA Y VILLAR (1973: 82-83) alude a tres tendencias fundamentales: a) *Tendencia a la autonomía*, que configura el Derecho Cooperativo como una “rama diferenciada del Derecho general de sociedades”; b) *Tendencia a la especialización*, caracterizada por la aprobación de legislación específica para cada clase de cooperativas; y c) *Tendencia a la unidad*, esquema predominante que se basa en el diseño de un “estatuto general de cooperativas”, compatible en todo caso con la regulación concreta de ciertos sectores o clases de cooperativas.

Por su parte, DABORMIDA (1989: 11-41) sobre la base de las enseñanzas de VERRUCOLI, distingue cuatro modelos: a) *Mutualista*, fundado en la coincidencia (no necesariamente absoluta) entre el socio y el destinatario del bien o servicio que obtiene así una prestación mejor en calidad y/o en precio. A este esquema responden, por lo común, ordenamientos carentes de una ley propia y general, de suerte que “la estructura organizativa, financiera y social de la empresa cooperativa está contenida íntegramente en las leyes sobre sociedades”; b) *Economicista*, que centra el fin cooperativo en el favorecimiento de las economías individuales y configura la cooperativa como una “estructura de capital variable y de base democrática-personal, no vinculada a objetivos sociológicos” o de clase. Su instrumentación normativa difiere según los casos y va desde una ley ad hoc hasta la práctica ausencia de toda disciplina (supuesto en que los estatutos se convierten en pieza clave), pasando por el paraguas que ofrece la regulación sobre asociaciones; c) *Sociológico*, caracterizado por la búsqueda de intereses en dos planos: los económicos de los socios, y los más generales y diversos (culturales, sociales, educativos,...) de la comunidad en que se insertan. Esta concepción, muy presente en el Derecho Cooperativo español actual, se instrumenta a través de leyes generales específicamente cooperativas, que se muestran como Códigos exhaustivos con pretensiones de plenitud; d) *Neutro o anglosajón*, presidido por un “esquema jurídico” habitualmente limitado a perfeccionar el “conjunto de normas generales de relevancia publicitaria” y en el que, consecuentemente, los esta-

que la legislación adecuada pasa por el respeto a los valores y principios cooperativos, auténtica piedra angular del movimiento cooperativo, “único *“prius”* de rigidez [y] esencia de toda interpretación jurídica en la materia”¹⁸.

En cuanto definen la esencia cooperativa, los principios constituyen una pieza irrenunciable que, además, se erige en elemento distintivo actuante en una doble dirección: por una parte, los principios permiten diferenciar las cooperativas de cualquier otra fórmula socio-económica y señaladamente de otras formas de empresa¹⁹; por otra, se convierten en el ingrediente que traza la línea divisoria entre “falsas” y “auténticas” cooperativas²⁰.

Esta esencialidad de los principios explica la rigurosidad y firmeza de una reivindicación que, sin embargo, trata de hacerse compatible con la flexibilidad en el modo de efectuar su incorporación normativa. Este juego combinado de “rigidez en los principios—flexibilidad en su determinación normativa” halla su formulación más precisa en preceptos normativos que definen la cooperativa por remisión a los principios —actualmente “principios” y “valores”— formalmente reconocidos por la ACI como voz del Movimiento Cooperativo mundial, aunque haciéndolo “en los términos de la ley” (fórmula común en nuestras leyes cooperativas)²¹.

Desde nuestro punto de vista, la importancia de la contemplación de los principios cooperativos se produce a dos niveles:

tutos adquieren singular protagonismo. Por otra parte, este modelo refleja cierta tendencia a dar preeminencia a las exigencias sectoriales sobre la unidad del sistema.

Sobre las modalidades de legislación cooperativa, puede verse también CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Informe de la Comisión de la Promoción de las Cooperativas. Presentación, discusión y adopción, 89ª reunión, 5 al 21 de junio de 2001*. Ginebra: OIT, 2001, pp. 86-87.

Obviamente las modificaciones normativas que se han ido produciendo en algunos países, permiten advertir que las fronteras entre las diversas categorías no son, en ocasiones, tan evidentes. El motivo no es otro que la propensión al reforzamiento del papel económico de las cooperativas mediante el recurso a mecanismos propios del derecho societario. Sobre los modelos cooperativos en la legislación comparada, VARGAS VASEROT, GADEA SOLER y SACRISTÁN BERGIA, 2015: 20 y ss; PANIAGUA ZURERA, 2013 b): 173-180.

18. DIVAR GARTEIZAURRECOA, 1986: 135. En igual sentido, VENTOSA I ROIG, 1962: 33; SANZ JARQUE, 1974: 14 y 1978: 380; VICENT CHULIÁ, 1987: 290-291.

19. PRIETO JUÁREZ, 2002: 131.

20. VERGEZ SÁNCHEZ, 1973: 17.

21. Sobre los principios y su valor normativo, GADEA SOLER, 2012: 15.

a) *Formal*, consistente en la inclusión de menciones explícitas a los valores y principios de la ACI como las citadas y que, por otro lado, comporta una presencia implícita en el proceso de reflexión permanente del que aquellos son objeto²².

b) *Sustantivo*, en cuanto dichos principios deben encontrar traslación cabal en el texto normativo. Razones básicas de coherencia así lo imponen, porque de poco sirven declaraciones grandilocuentes de sometimiento a los principios internacionales del Movimiento Cooperativo, si después el derecho positivo va por otros derroteros.

Este extremo plantea, indudablemente, mayores dificultades en la medida en que es preciso compatibilizar los principios con la eficacia en la gestión empresarial, de modo que aquellos no se conviertan en obstáculo para la adaptación de las cooperativas a las exigencias que plantea el mercado²³.

22. Sirvan de ejemplo Study Group on European Cooperative Law (SGECOL), *Draft Principles of European Cooperative Law (draft PECOL)*, May 2015.

23. MORALES GUTIÉRREZ (1990: 178), quien constata la respuesta insuficiente que ofrecen los principios para determinados problemas que plantea el desarrollo de las empresas cooperativas. También en este sentido, BORJABAD GONZALO (1993: 24), pone de manifiesto la distancia entre la teoría de los principios y la visión pragmática de los “cooperativistas reales”, anotando que los principios “no han de tenerse como reglas inmutables, sino más bien como referencias o directrices”. Más contundentes en su apreciación, AAVV (dir. BAREA y MONZÓN), 1992: 9, consideraban que la aplicación estricta de los mismos “responde, en su trasfondo, a una idea subyacente de sustituir un sistema de capitalismo liberal puro por otro sistema de cooperativismo exclusivo”, y en su conocido Informe sostenían que “*esos Principios Cooperativos, tal y como están formulados en la actualidad y recogidos en buena parte de la legislación relativa a las instituciones de la Economía Social, obstaculizan el desarrollo de la misma e impiden que desempeñe un papel protagonista en el nuevo escenario de relaciones económicas y sociales que se ha abierto en los países desarrollados*” (cursiva en el original). Sin embargo, LUNA (1973: 197-198) considera que las deficiencias estructurales de las cooperativas “no dependen sólo de la estructura jurídica que descende de los llamados principios cooperativos”, aunque admite que éstos constituyen muchas veces “frenos” para la dinamicidad que exige la actividad económica.

Esta misma idea que fue sintetizada por la Conferencia Internacional de Trabajo en los siguientes términos: “(...) la legislación cooperativa debería ser estricta en cuanto a la aplicación de los principios cooperativos y de la identidad de las cooperativas, pero flexible en relación con la organización, estructura y funcionamiento internos de las empresas cooperativas”. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2001: 92. La COMISIÓN EUROPEA ha subrayado también la pertinencia de que los Estados miembros, a la hora de legislar, se basen “en la definición, los valores y principios cooperativos (...) y a ser también suficientemente flexibles para adaptarse a las necesidades actuales de las cooperativas”. COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “sobre fomento de las cooperativas en Europa”. COM (2004) 18 final, Apartado 3 (“Entorno jurídico adecuado”), punto 3.2. (“Coherencia entre legislaciones nacionales”), 3.2.4. (“Aplicación de los principios cooperativos de la ACI”).

3. Sociedades cooperativas y modelo económico constitucional

Como es sabido, en los albores de la CE se vivió un intenso debate doctrinal sobre el modelo económico ínsito en ella. Debate que, sin negar su interés, posiblemente adquirió mayor proporción de la que el tema requería: la disparidad de los criterios que se manejaban y la inexistencia de formulaciones precisas que, desde el propio ámbito económico, ofrecieran referencias definitivas, convirtieron la polémica en una discusión bizantina que, muchas veces, se quedó en mera discrepancia sobre los significantes que servían para rotular uno u otro sistema económico.

Se ha venido manteniendo que el modelo económico de nuestra Constitución se configura como un engranaje de contrapesos en el que, a modo de balanza, se sitúa por un lado el derecho a la propiedad privada (art. 33.1 CE) y el derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE)²⁴ y, por otro, toda la panoplia de mecanismos públicos de intervención que limitan aquéllos, a saber: la iniciativa pública en la actividad económica, la reserva al sector público de recursos y servicios esenciales, la intervención de empresas (todos ellos previstos en el art. 128.2 CE) y la planificación (art. 131 CE); enumeración a la que puede añadirse la forma extrema que implica la propia privación de bienes y derechos a través de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE).

En este sentido puede advertirse que la controversia en el plano teórico ha girado en torno al mayor o menor alcance asignado a tales instrumentos y, fundamentalmente, a la interpretación que se hace de los mismos a la luz de otros preceptos constitucionales de contenido económico-social avanzado (arts. 1.1, 9.2, 33.2, 40.1, 128.1, 129.2, 130 CE,...)²⁵.

24. Las implicaciones del derecho a la libertad respecto de las cooperativas merecerían un capítulo aparte y no podemos ocuparnos del mismo a riesgo de excedernos de los límites de este artículo. Sobre esta cuestión, citaremos la reciente publicación de PANIAGUA ZURERA y JIMÉNEZ ESCOBAR, 2014: 65-66. Desde la visión más amplia de la Economía Social, SÁNCHEZ PACHÓN, 2008: 23-24.

25. DE JUAN ASENJO (1984: 54-69), nos brinda una panorámica completa de las “interpretaciones alternativas” que sobre la Constitución económica se dieron desde la doctrina en esos primeros años de régimen constitucional, distinguiendo: a) Los escépticos, que evidenciaban las ambigüedades del contenido económico de la CE, poniendo en entredicho que existiera un modelo mínimamente definido; b) aquellos que entendían que se constitucionalizaba un sistema capitalista tradicional; c) interpretaciones que aseguraban la existencia de un sistema económico de transición al socialismo; d) la opción de la economía social de mercado.

Debido a esa indefinición ALBERTI ROVIRA (1993: 162) prefiere no hablar de modelo económico, sino de “*reglas que disciplinan y se proyectan sobre el proceso y las actividades económicas*”.

Esta lectura de los instrumentos de intervención en relación con los postulados del Estado Social y Democrático, determinaría que, aun partiendo del mismo sistema u orden económico, el modelo se dinamice²⁶ convirtiéndose en objeto de elección entre una pluralidad de opciones²⁷.

Dicho esto, es incuestionable que el estudio del cooperativismo en perspectiva constitucional no puede reducirse al art. 129.2 CE so pena de parcialidad. A nuestro juicio, el punto de partida debe ser otro y ha de arrancar no de la proclamada asistematicidad de la regulación constitucional económica y la cuestionable trascendencia real de alguno de sus componentes, sino de la unidad del sistema de valores ínsita en la misma.

Es por todos conocida la fundamental aportación de GARCÍA DE ENTERRÍA sobre el valor jurídico de la CE. Frente a pretensiones dirigidas a relativizar el mismo con ataques basados en su presunto carácter programático, él subrayó su condición irrefutable de norma jurídica vinculante para todos los poderes públicos. Sin negar el distinto alcance de los preceptos del texto constitucional —fruto, por otra parte, de alguna que otra “desgraciada” redacción—, incidió en que “la Constitución asegura una unidad del ordenamiento esencialmente sobre la base de un “orden de valores” materiales expreso en ella y no sobre las simples reglas formales de producción de normas”, de modo que el “valor específico” de la CE se halla en su condición de “portadora de unos determinados valores materiales” que son la “base entera del ordenamiento, la que ha de prestar a éste su sentido propio, toda su interpretación y aplicación”²⁸.

26. Esta caracterización dinámica del modelo económico se encuentra en las aportaciones doctrinales de GARCÍA-PELAYO, 1979: 51; ROJO FERNÁNDEZ-RÍO (1983: 316-317), quien considera que “la cláusula del Estado Social introduce como imperativo la evolución del modelo” sin condicionar “el sentido ideológico de la transformación, pero sí el sentido axiológico de la misma”. Subrayan igualmente la “obligatoriedad” de la tendencia transformadora, GARCÍA COTARELO, 1978: 75; DUQUE DOMÍNGUEZ, 1979: 66-68; LUCAS VERDÚ, 1984: 62.

27. Entre otros, FONT GALÁN, 1979: 224-225; RUIZ-RICO RUIZ, 1994: 41 y 43; GAYO DE ARENZANA (1994: 583), que apunta que la flexibilidad del sistema económico es una exigencia del principio democrático; en esta misma línea, GARCÍA ECHEVARRÍA (1978: 19-20), indica que “la democracia pluralista es una de las formas de Estado más sensibles al orden económico” en la medida en que su Constitución económica debe recoger la “dimensión funcional” del sistema económico y social en aras a alcanzar los objetivos perseguidos por los derechos fundamentales.

En todo caso, la flexibilidad ni implica “indiferenciación respecto del modelo asumible” (GONZÁLEZ-TREVIJANO, 2003: 209), ni supone total apertura por cuanto los fundamentos esenciales del modelo deben ser suficientemente firmes para dar la necesaria certidumbre a la vida económica (ENTREÑA CUESTA, 1981: 109).

28. GARCÍA DE ENTERRÍA, 1980: 144.

La contemplación de la Constitución económica española propende a ver en ella una suerte de pugna entre intereses confrontados, que coloca como fuerzas en liza, los derechos económicos, por un lado, y los mecanismos de intervención pública, por otro. Sin embargo, y como constata PAREJO ALFONSO, “*siendo el orden constitucional sustantivo único (en virtud de la unidad de la norma fundamental), el sistema valorativo o de valores y bienes asumidos constitucionalmente es igualmente único*”²⁹. La diversidad que podría resultar de los distintos sujetos implicados y sus intereses es una “*diversidad no conducente necesariamente a una contraposición, pues los dos tipos, “privado” y “público”, de relación (interesamiento) en función del único orden de bienes y valores son necesarios y complementarios (uno necesita del otro) para la realización de tal orden*”³⁰.

De este modo, en esa aparente dialéctica se produciría en realidad la fusión de la propia cara individual y social que caracteriza la persona, en cuya dignidad y libertad se fundamenta el orden político y la paz social (art. 10.1 CE); declaración ésta en la que BAENA DEL ALCÁZAR encuentra “*la gran transformación de la situación española*” y en la que, considera, debe comenzar la lectura del texto constitucional³¹.

Sentado esto, la tarea de hallar el encaje constitucional de las cooperativas exige separar las dos cuestiones tratadas en los epígrafes anteriores:

a) Respecto del cooperativismo representado en el art. 129.2 CE viene a suponer un reconocimiento del mismo como manifestación máxima de democracia económica y empresarial, si bien su importancia queda empañada por las limitaciones consiguientes de la ubicación sistemática del artículo en el texto constitucional y la posible confusión con los contenidos que le acompañan.

En cualquier caso, el análisis de la jurisprudencia evidencia que el mandato contenido en el art. 129.2 CE actúa como criterio interpretativo que, en conexión con los principios rectores de la política social y económica, desautoriza la contemplación del fomento de estas sociedades como eventual privilegio.

b) Sin entrar en adjetivaciones sobre el modelo económico constitucional, lo que parece claro es que el contenido económico de la CE obliga a buscar el punto de equilibrio entre el interés privado y el interés colectivo como reproducción

29. PAREJO ALFONSO, 2003: 130.

30. *Ibidem*.

31. BAENA DEL ALCÁZAR, 1989: 100.

de la tradicional tensión entre libertad-igualdad, individualismo-solidaridad. Como antes decíamos al transcribir el pasaje de PAREJO, pese a la tendencia a concluir una “natural” contraposición entre ambos tipos de intereses, tal fenómeno de enfrentamiento no es indefectible, en la medida en que ambos son complementarios y obedecen a un único sistema de valores.

Convinando en que las cooperativas amalgaman actividad económica y función social, puede afirmarse que en ellas desaparece tal antagonismo, convirtiéndose en los sujetos económicos que mejor definen el propósito de cohesión rentabilidad económica y justicia distributiva, obtener un beneficio que, además de individual, es social. Y ello a través de una fórmula empresarial que, a mayor abundamiento, encarna la democracia económica.

Si repasamos el papel que se le reconoce a las cooperativas en ciertos ámbitos, podemos observar la coincidencia con una parte sustancial de los fines generales que de manera concreta surcan la CE: la generación de empleo en relación con el art. 40.1 CE, el desarrollo de sectores económicos especialmente sensibles con el art. 130 CE, la integración de personas desfavorecidas con el art. 49, etc., de modo que, a través de su actividad, se vienen a materializar intereses públicos en conexión directa con los grandes valores del ordenamiento constitucional.

Las Administraciones Públicas no pueden ser insensibles a este hecho, máxime considerando que la nota de funcionalización del derecho a la libertad de empresa hacia intereses generales no resulta constitucionalmente exigible³².

32. Esta cuestión tienen una abundante literatura jurídica que no podemos pormenorizar aquí. Baste apuntar que la confusión entre el derecho de propiedad (cuyo contenido, de acuerdo con el art. 33.2 CE, está delimitado por la “función social”) y el derecho a la libertad de empresa ha llevado a algunos autores a defender que este segundo se encontraba constitucionalmente funcionalizado (así, ENTRENA CUESTA, 1989: 31). FONT GALAN (1979: 222-224), defiende asimismo la funcionalización del derecho a la libertad de empresa, aunque desgajándolo de la función social del derecho de propiedad. Este autor considera que de la CE pueden deducirse indirectamente “algunos criterios de materialización de la función social del ejercicio de la libertad de empresa”, que actuaría como “limitación intrínseca de la misma”. Tales criterios “vienen especificados por la determinación y tutela de intereses sociales concretos, que se configuran como exigencias sociales”, subordinando la titularidad y ejercicio de la actividad empresarial a dichas exigencias, que, a su vez, condicionarían el modo de intervención pública en el derecho a la libertad de empresa. En una obra posterior, FONT GALAN (1995: 1328), matizó esta opinión asegurando que más que un mandato constitucional que determina una funcionalización económica absoluta y vinculante de todas las manifestaciones de la actividad empresarial, “nos encontramos ante una autorización constitucional para legitimar una política económica de intervención de la actividad empresarial encaminada —sin merma del contenido esencial del derecho a la libertad de empresa— a fijar las condiciones o modalidades de la actividad de competencia y los intereses y objetivos socioeco-

Esta sola circunstancia permitiría colegir que el apoyo público al cooperativismo encuentra su base constitucional *con independencia del art. 129.2 CE*, en cuanto tal fomento podría ampararse en la síntesis de los valores constitucionales que aquel personifica³³.

De alguna manera la legislación reciente avala esta misma idea: fijémonos en la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (y siendo las cooperativas entidades que integran ésta conforme al art. 5.1 de esta ley) cuyo Preámbulo destaca *“el sustrato jurídico en el que se fundamentan las entidades de la economía social que obtiene el más alto rango derivado de los artículos de la Constitución Española”*³⁴.

III. Las manifestaciones de la intervención administrativa en las sociedades cooperativas

1. La concurrencia de entes públicos de intervención: cooperativas y distribución de competencias

Las bases constitucionales no pueden silenciar la importancia del tercer ingrediente antes apuntado —la distribución constitucional de competencias—, que es el que explica nuestro escenario plurinormativo vigente.

nómicos que, en razón de las exigencias de la economía general, no pueden ser transgredidos o perjudicados en el ejercicio de la actividad empresarial”. También de manera matizada, ALONSO UREBA (1985: 92-94), entiende que el modelo de Estado integra sus dos componentes —“sistema de libertades y postulado del Estado Social”— dando lugar a un “sistema de libertades socialmente vinculadas”, caracterizado por que “el interés general pasa a ser cofundamento del derecho junto a la idea de desarrollo de la personalidad”. De este modo se permite “un mayor margen de la acción pública conformadora del derecho, pues ésta encontrará su apoyo en el derecho y no en un elemento extraño al mismo”. En resumen, “esta concepción supone, por tanto, que el poder del titular no se concibe en función exclusivamente de su propio interés, pero no implica, sin embargo, una funcionalización que elimine la autonomía privada, pues ello significaría la desnaturalización de unos derechos reconocidos en la Constitución, aunque sí implica insertar en la estructura y contenido del derecho la utilidad colectiva”.

Aunque el debate sobre esta cuestión exigiría mucho más espacio del que aquí le podemos dedicar, hay que poner de manifiesto que la opinión mayoritaria entiende que nada hay en la CE que obligue a que la empresa tienda a la consecución de intereses supraindividuales. Entre otros, DUQUE DOMÍNGUEZ, 1978: 102; ALBORCH BATALLER, 1980: 164; DE JUAN ASENJO, 1984: 157; VERDERA Y TUELLS, 1989: 246.

33. En esta línea PANIAGUA ZURERA, 2013 a): 7-8.

34. Esta afirmación se completa con referencia expresa de algunos preceptos constitucionales: 1.1, 9.2, 40, 41, 47 y, claro está, 129.2 CE.

Superada ampliamente la treintena de años desde la promulgación de la CE, resulta llamativo que los primeros estudios que se preguntaban sobre dónde ubicar la competencia para el establecimiento del régimen jurídico cooperativo partieron prácticamente desde el vacío: la sola referencia del art. 129.2 CE (que, no olvidemos, no era un precepto atributivo de competencias materiales) y la omisión de cualquier alusión a las mismas en los listados de los arts. 148 y 149 CE, permitió que las pocas voces que aportaron su opinión sobre este punto abogaran por entender que dicha competencia debería pertenecer al Estado bien por su conexión directa con otros títulos —legislación mercantil (art. 149.1.6ª CE), legislación laboral (art. 149.1.7ª CE) y legislación civil (art. 149.1.8ª CE)—, bien en evitación de una dispersión normativa que, a la postre, es la que ha terminado por materializarse³⁵.

La realidad fue, como es sabido (y sufrido), por otros derroteros que solo se explican desde la confluencia de diversos factores que expondremos sintéticamente:

A) Las cooperativas como “materia competencial”

El silencio constitucional y las reivindicaciones de vascos y catalanes permitieron que algunas Comunidades Autónomas asumieran a través de sus Estatutos, y con diverso alcance, competencias en “materia” de cooperativas, mientras otras bien omitían cualquier mención al cooperativismo, bien diferían a un momento posterior la posibilidad de asumir dicha competencia. Téngase en cuenta en todo caso que los preceptos estatutarios que recogían la competencia exclusiva situaban invariablemente como límite la “legislación mercantil” (competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.6ª CE).

35. La mayor parte de quienes escribieron acerca de esta cuestión durante la fase constituyente o con inmediata posterioridad a la promulgación de la CE, mantuvieron una actitud expectante limitada a constatar que se estaba ante la incógnita posiblemente más relevante de cuantas se cernían sobre el cooperativismo de aquel tiempo. Sin embargo no faltaron autores que, asumiendo una postura más activa, entendían que dicha regulación habría de competir al Estado. Así, DEL ARCO ÁLVAREZ, 1979: 36; VICENT CHULIA, 1980: 136.

Al margen de dichas previsiones, lo cierto es que el aval definitivo y su conversión en materia autónoma no puede entenderse sin el papel jugado por el TC³⁶ desde la temprana STC 72/1983, de 29 de julio y del que alguno de sus miembros se ha vanagloriado abiertamente³⁷.

Por lo demás, este reconocimiento de la autonomía de la materia cooperativa no puede desgajarse de determinados factores que han terminado interactuando:

- *El tratamiento de las “submaterias” en la jurisprudencia constitucional*: la aparente solidez de la “materia” en cuanto concepto jurídico que “*se erige en una de las líneas principales del sistema competencial*” (STC 39/1982, de 30 de junio), parece diluirse cuando entramos en el ámbito de las “submaterias” (entre las que se incluye “lo cooperativo”). FERNÁNDEZ FARRERES lo constata con claridad cuando hace notar que el TC ha mantenido una postura de “*reconocimiento de la especificidad*” de las mismas en una suerte de “*nuevo pacto problemático en la delimitación de las competencias*”³⁸.
- *La tradicional separación de lo cooperativo y lo mercantil* en el plano normativo y que se enraíza en factores históricos. Pese a la fuerte corriente doctrinal en pro de la consideración mercantil de las cooperativas, ésta no ha llegado a plasmarse en los textos jurídicos, ni puede considerarse unánime en su formulación teórica.
- *La reivindicación cooperativa de su autonomía formal*. De los modelos normativos posibles el sector ha abogado mayoritariamente por un instrumento formal propio que, además, disciplinara la “materia” en su totalidad lo que, de algún modo, permite dar consistencia a la también sustantividad propia del Derecho Cooperativo.
- A todo lo reseñado se suma el *tenor del art. 129.2 CE*, del que se ha llegado a decir que “*tiene una doble vertiente, de mandato de fomento y de orden compe-*

36. ALFONSO SÁNCHEZ, 2014: 1671 y ss, realiza una crítica certera al papel del TC en esta cuestión.

37. Nos referimos a CASAS BAAMONDE, quien llegó a hablar de un “Alto Tribunal, *felizmente empeñado en hacer sitio propio al “denominado derecho cooperativo”* que, frente a “las tendencias desgarradoras de su especificidad, mercantilizadoras y laboralizantes”, “*abre (...) en este terreno material nuevos e insospechadas perspectivas al brindar asentamiento separado, con los esfuerzos de delimitación consiguientes, a este “suelo de arenas movedizas” [expresión de BAYÓN MARINÉ]*” CASAS BAAMONDE, 1986: 14 y 25.

38. FERNÁNDEZ FARRERES (1999: 31), que cita las cooperativas entre dichas “submaterias”.

tencial³⁹ y que, a la postre, ha terminado colaborando en esta idea de la que, por otro lado, participaron algunas voces⁴⁰.

B) *La extensión de la competencia en “materia” cooperativa*

No obstante lo anterior, el reconocimiento de la competencia autonómica no presupone la extensión que haya de tener la misma. Un simple vistazo por cualquiera de las leyes cooperativas permite advertir que establecen una regulación *in integrum*, lo que permite poner en tela de juicio aquellos límites estatutarios que situaban la legislación mercantil como frontera de lo cooperativo.

La determinación de lo que abarca la competencia estatal del art. 149.1.6^a CE (legislación mercantil) y su fundamento permitiría por sí sola un capítulo aparte y excede ampliamente los límites de este trabajo. No obstante, y por lo que concierne a su confluencia con el cooperativismo, el resultado final puede verse como la suma de dos criterios interpretativos:

a) *Restringido en lo mercantil*; circunstancia que se advierte en una serie de orientaciones, cuyo resultado final resume la STC 37/1997, de 27 de febrero⁴¹.

39. PASTOR SEMPERE, 1997: 507 y 1999: nota al pie núm. 3 (pp. 153-154), quien reconoce que el art. 129.2 CE no estaba pensado para “resolver este tipo de problemas competenciales, aunque apunta que “ello no obstante es nota común a las distintas exposiciones de motivos de las leyes autonómicas sobre cooperativas, la referencia, por un lado, al artículo 129.2 CE y, de otro, al artículo correspondiente del Estatuto de Autonomía, que reconoce la competencia legislativa de la respectiva Comunidad sobre sociedades cooperativas”.

Alude también a la influencia del art. 129.2 CE, ARROYO MARTINEZ, 1998: 13, cuando afirma: “Para mi inteligencia, la dificultad radica en que se ha pasado derechamente del art. 129 de la Constitución a los Estatutos de Autonomía, soslayando el propio dictado constitucional, que reserva con carácter exclusivo al poder central la legislación mercantil”.

40. Entre ellas, MONGE GIL (1999: 732-733).

41. En ella, se dice: “(...) el Tribunal ha delimitado el alcance de la legislación contractual, civil y mercantil, en relación con otras materias competenciales como el comercio interior, la defensa de consumidores y usuarios (STC 71/1982, 88/1986, 61/1991), los Centros de Contratación de Mercancías (STC 37/1981), la ordenación de los seguros (STC 86/1989) y las cooperativas (STC 72/1983). El punto de partida argumental de todas las resoluciones ha sido siempre el de la distinción cuidadosa entre, de un lado, lo que es regulación de las relaciones “inter privados” y, de otro lado, la regulación de la intervención de los poderes públicos en estas relaciones contractuales —mediante, por ejemplo, actividades de policía administrativa (STC 71/1982, FJ 16^o) o de establecimiento de servicios de vigilancia, inspección o régimen disciplinario (STC 62/1991, FJ 4^o)—. El primer tipo de regulaciones se ha encuadrado en la materia de legislación civil o mercantil —afirmando que “sólo las reglas de Derecho privado

b) *Amplio en lo cooperativo*, de modo que, salvados ciertos extremos que son palmariamente mercantiles, queda habilitada una regulación cooperativa integral. Esta regulación no sólo permite la conformación del régimen jurídico cooperativo prácticamente en su totalidad, sino que, además, tiende a evitar un análisis de derecho sustantivo, obviando el contenido de la regulación y su tendencia abiertamente mercantilizadora⁴².

El control constitucional se ha quedado así en un contraste superficial donde la regulación de lo cooperativo “todo lo puede” siempre que no ataña a ámbitos indubitadamente mercantiles o afecte al orden competencial por conexión con otros títulos materiales o por razones de supraterritorialidad.

El exceso normativo resultante ha recibido todo tipo de adjetivos y tiene un fuerte componente político-ideológico⁴³. No obstante, y más allá de lo llamativo de las palabras, lo realmente preocupante es el efecto nocivo que aquel suscita y que se concreta en lo que se ha dado en llamar “huida del Derecho Cooperativo”⁴⁴.

quedarán comprendidas en la reserva al Estado de la legislación mercantil” (SSTC 37/1981, 14/1986) e incluyendo en ellas el establecimiento de las condiciones generales de contratación, las modalidades de contratos (STC 71/1982), la delimitación de su contenido típico (STC 37/1981), de los derechos y obligaciones en el marco de relaciones contractuales privadas (SSTC 88/1986, 62/1991), la forma en la que nacen y se extinguen los derechos y las obligaciones de los empresarios (SSTC 37/1981, 88/1986) o las condiciones de validez de los contratos privados (STC 62/1991)—, en tanto que las actividades públicas del segundo grupo se han incluido en las materias de comercio, defensa de los consumidores, seguros o cooperativas” (FJ 2º).

42. Denuncian el hecho de la desnaturalización de las cooperativas mimetizando el modelo propio de la empresa capitalista, PANIAGUA ZURERA, 2013 b): 196 a 201; y PANIAGUA ZURERA y JIMÉNEZ ESCOBAR, 2014: 68.

43. PANIAGUA ZURERA, 2013 b): 175 y 186.

44. Bajo esta expresión se alude, en realidad, a dos fenómenos distintos:

a) *Preferencia por otras formas de organización empresarial en detrimento de la fórmula cooperativa*. Este es el sentido que emplea MORILLAS JARILLO, 2002: 4746.

b) Pero también se interpreta en línea con lo que GARCÍA-GUTIÉRREZ (1998: 211) denomina “*fenómeno de sorteo de la norma autonómica*”, cuya materialización puede producirse en un doble nivel: i) Buscando la aplicación de la ley estatal en detrimento de la legislación autonómica; ii) Hallando el encaje en la ley autonómica considerada más favorable para los intereses de la concreta sociedad cooperativa. Expresan este efecto, PASTOR SEMPERE, 1999: 152. ALFONSO SÁNCHEZ, 1999: en nota al pie núm. 72 (p. 1689)

La posibilidad de “huida” a la legislación estatal por su mayor flexibilidad y cercanía a la sociedad lucrativa, ya había sido apuntada tempranamente por VICENT CHULIÁ, 1984: 22 y 1998: 17.

El remedio a esta situación no se antoja fácil⁴⁵, aunque la tendencia a centralizar competencias por vía del título estatal de ordenación general de la economía está abriendo algunas tímidas vías⁴⁶.

2. El modelo de intervención establecido en la legislación vigente: “redecorando” los viejos mimbres

Si nos fijamos en los títulos que las distintas leyes, con rótulos similares, dedican a la “Administración Pública y las sociedades cooperativas”, puede afirmarse que la intervención administrativa responde a un esquema trazado por normas preconstitucionales que, de un modo acrítico, se ha ido reproduciendo en la legislación (autonómica y estatal) vigente.

Las manifestaciones de esa intervención pueden sintetizarse en las siguientes:

a) Se parte de un principio general de fomento al cooperativismo —trasunto del art. 129.2 CE—, al que se acompaña de medidas de importancia sólo relativa. En este sentido se advierte que, frente a un modelo de “medidas”, se opta por un modelo de “criterios” (direcciones o finalidades a las que debe tender el estímulo público), más acorde con el propio instrumento normativo formal.

Por lo demás, debe tenerse en cuenta que el fomento a las cooperativas ha ido evolucionando históricamente: así, el protagonismo que tuvieron las clases desfavorecidas en el cooperativismo inicial determinó un estímulo fuertemente impregnado de tintes paternalistas que fue diluyéndose a lo largo del tiempo y que, hoy en día, exige una perspectiva radicalmente distinta. De este modo, y partiendo de parámetros constitucionales, la intervención administrativa en las sociedades

45. Una de las propuestas más recurrentes es la que propugna una ley de armonización (vgr. PANIAGUA ZURERA, 1998: 56 y el mismo autor con JIMÉNEZ ESCOBAR, 2014: 70). Pese a lo impecable de la idea en el plano teórico, desde una posición realista no podemos augurarle recorrido, entre otras cosas porque, como evidencia ALFONSO SÁNCHEZ (2014: 1685 a 1688 y 1695), la eventual ley de armonización no podría disciplinar toda la regulación sustantiva de las sociedades cooperativas, sino limitarse meramente a establecer principios o directrices. Nos queda, eso sí, la desazón que provoca toparse con instrumentos jurídicos (algunos incluso de fuente constitucional) que han terminado por convertirse en política ficción.

46. Tenemos un ejemplo muy reciente en la STC 85/2015, de 30 de abril (*BOE* núm. 136, de 8 de junio de 2015), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalidad de Catalunya en relación con diversos preceptos de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.

cooperativas no puede verse sino como una manifestación de la más amplia intervención pública en la economía. Circunstancia esta que ha de servir para reconducir el tema a sus justos términos, frente a posibles tendencias que olvidan que convivimos con Administraciones públicas omnipresentes en la vida económica y social.

Si la intervención pública económica emplea las diversas modalidades de actividad administrativa para incidir en objetivos de interés general, la consecuencia evidente es que las actuaciones de fomento son una expresión más de aquella participando de su sentido en dos direcciones: 1) como medio para impulsar actividades productivas, propiciando su regulación, encauzamiento y control⁴⁷; 2) como instrumento de redistribución dirigido a corregir desigualdades de origen⁴⁸.

Ambas vertientes se dan en el estímulo a las cooperativas aunque, a nuestro juicio, con diversa proyección: así, el fomento dirigido específicamente a empresas cooperativas sigue encerrando un importante componente redistributivo, basado en la visión de la fórmula como modalidad ligada a grupos sociales con dificultades singulares. La primera de las direcciones señaladas es, sin embargo, más evidente respecto del fomento orientado a sectores económicos y, por tanto, diseñado al margen de la vestidura jurídica como componente subjetivo de sus destinatarios.

b) Las técnicas de ordenación⁴⁹ ofrecen un abanico amplio y heterogéneo de medidas de carácter limitativo que, por lo demás, presentan dispar intensidad. Desde la actividad registral⁵⁰ hasta la intervención temporal de la cooperativa pasando por las clásicas autorizaciones o el establecimiento de obligaciones de diversa índole.

Las modalidades de intervención administrativa en las sociedades cooperativas ofrecen ciertamente un cuadro desigual que va estrechamente unido a las

47. Destacan esta vertiente, BAENA DEL ALCÁZAR, 1966: 98 y FERNÁNDEZ FARRERES, 1995: 89.

48. MARTÍN MATEO y SOSA WAGNER, 1974: 172-173; GARRIDO FALLA, 1981: 60. LINDE PANIAGUA, 1987: 58-59.

49. De acuerdo con la tradicional clasificación de las formas de actividad administrativa, incluimos en esta categoría todas las modalidades que implican una constricción de la esfera jurídica de terceros mediante el establecimiento de obligaciones, sometimiento a medidas de control, etc..

50. Como es sabido las cooperativas siguen un sistema de Registro administrativo que, sin embargo, ha evolucionado significativamente convirtiéndose en un híbrido que entremezcla el carácter administrativo y la eficacia jurídica. Dicha hibridación explica algunos de los problemas que plantean los Registros de Cooperativas y que pusimos de relieve en BURZACO SAMPER, 2009: 7-30.

distintas fechas de promulgación de las leyes cooperativas. Así, y con algunas excepciones, las regulaciones de más reciente factura muestran una nítida propensión a la “desintervención”, eliminando buena parte de las técnicas interventoras⁵¹ y dando prioridad a la autonomía de la voluntad manifestada en los Estatutos sociales y trasladando al poder judicial algunos de los mecanismos antes residenciados en sede administrativa.

c) Tratamiento singular merece la potestad sancionadora que, por mor de la jurisprudencia constitucional sobre el carácter adjetivo de aquella, forma parte ineludible de las distintas leyes cooperativas. Atendiendo a los títulos que con diversos rótulos disciplinan las relaciones Administración Pública-Sociedades Cooperativas puede advertirse que la determinación del régimen sancionador ocupa una porción sustancial de ellos y los principios cooperativos no son ajenos al mismo.

IV. Principios cooperativos y mecanismos de intervención pública, con especial referencia a la potestad sancionadora

1. Inciso previo

No obstante la relación que pueda hallarse entre las diversas técnicas de ordenación y la preservación de los principios cooperativos, donde se plasma con más elocuencia es en el régimen sancionador.

Dejando al margen ciertas controversias dogmáticas, la potestad administrativa sancionadora conforma una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, cuyo carácter extremo explica la centralidad de los principios que se erigen en límites en el ejercicio del poder y garantía para los destinatarios del mismo.

Una comprensión cabal del régimen sancionador exige distinguir la determinación del mismo (esto es, el establecimiento de las infracciones, sanciones y, en su caso, el procedimiento), de la fase aplicativa. De esta segunda no nos ocuparemos, sin perjuicio de la trascendencia práctica que la misma tiene en Derecho Administrativo por su conexión con el principio de proporcionalidad, la presunción de inocencia o los derechos de defensa.

51. Es llamativo, por ejemplo, que la llamada intervención temporal de las cooperativas se haya suprimido de algunas leyes (vgr. LSCA), manteniéndose en otras.

Es claro que la inclusión del cuadro sancionador en la legislación cooperativa se explica desde las exigencias derivadas del principio de legalidad, pero esta garantía formal, aunque condición necesaria, no es sin embargo suficiente y en modo alguno agota la problemática en torno a esta potestad, como veremos seguidamente.

2. La potestad sancionadora

A) *Las consecuencias de su carácter adjetivo o instrumental*

Haciendo buena la jurisprudencia constitucional que avala el carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto de las diversas materias competenciales⁵², las diversas leyes de cooperativas incorporan su correspondiente régimen sancionador. Así las cosas, la doctrina del TC explica la proliferación de regímenes sancionadores cuya sola comparativa da lugar a resultados, cuanto menos, sorprendentes.

Aunque no es este el lugar para un examen detenido de esta cuestión, sí destacaremos que el carácter conexo del régimen sancionador respecto de la materia sustantiva no impide que se aprecien determinados límites (STC 87/1985, de 16 de julio), a saber:

Las disposiciones sancionadoras que dicten las CCAA *deberán acomodarse a las garantías constitucionales dispuestas en el Derecho sancionador* (art. 25 CE); afirmación que, por otro lado, también cabe hacer respecto de las normas sancionadoras estatales.

Tales disposiciones sancionadoras *no han de introducir diferencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido, respecto del régimen aplicable en otras partes del territorio nacional*. Este límite ha venido a conectarse con el principio de igualdad y la competencia estatal *ex art. 149.1.1ª CE*⁵³, si

52. En efecto, el TC ha venido a negar el carácter autónomo de la competencia sancionadora por entender que la determinación del régimen sancionador no constituye una materia competencial autónoma, sino que va indisolublemente unida a las distintas materias, de suerte que será competente para legislar sobre infracciones y sanciones aquella Administración que lo sea para regular la materia principal. Por todas, STC 37/2002, de 14 de febrero.

53. Recordemos que este apartado del art. 149.1 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para la “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

bien su virtualidad práctica plantea dificultades evidentes dada la vaguedad de los conceptos en que se soporta.

En todo caso, la eventual desproporción o diferencia irrazonable exige una labor comparativa para la que no cabe dar recetas de validez general y ello sin perder de vista que dicho juicio corresponde a un juzgador que no actúa de oficio, sino con base en el principio de rogación. Por ser más explícitos: si realizamos un cotejo de los regímenes sancionadores contemplados en las leyes cooperativas vamos a encontrar múltiples ejemplos de trato “diferencial” que, a nuestro juicio, es seriamente discutible: por qué una misma conducta supone infracción leve en una Comunidad Autónoma y grave o muy grave en otra, o, incluso, no está siquiera tipificada en otro territorio es el resultado criticable de esta disparidad de tratamiento; ello no obstante, si esta cuestión no es objeto de un eventual recurso de inconstitucionalidad, la posible “diferencia irrazonable” o “desproporción” duerme el sueño de los justos y se queda, en el mejor de los casos, constatada en la letra impresa de algún estudio doctrinal⁵⁴.

B) La incorporación de los principios cooperativos a los tipos de infracción: modalidades

Siguiendo el esquema característico del Derecho Administrativo sancionador, las leyes cooperativas distinguen entre infracciones muy graves, graves y leves. Como no podía ser de otro modo, los principios cooperativos están presentes en los cuadros sancionadores, si bien no siempre del mismo modo:

a) *Implícitamente*: habida cuenta de que los principios cooperativos se concretan, no tanto en su enunciado, cuanto en su forma de implementarse, buena parte de las infracciones tienen presentes aquellos de modo mediato. Las infracciones, así, se describen como incumplimiento de obligaciones y deberes, vulneración de derechos de los socios,... recogidos en la ley correspondiente.

b) *Expresamente*. Mayores problemas plantean las tipificaciones basadas en la “transgresión o vulneración de los principios cooperativos”⁵⁵, que se califican

54. Así lo evidenciamos, por ejemplo, respecto de la legislación valenciana en BURZACO SAMPER, 2007: 73-105.

55. Las leyes en las que encontramos esta circunstancia son las que siguen:
Art. 123.4 Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas (LSCA): “g) Utilizar

invariablemente como infracción muy grave. Dificultades que, a nuestro entender, se residencian en diversos puntos, que trataremos en el siguiente apartado.

C) Principios cooperativos y tipicidad sancionadora

La imprecisión de los principios cooperativos en las leyes permite poner en entredicho la acomodación de los tipos infractores al principio de tipicidad. Recordemos que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, éste último comporta “*imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes*” (STC 42/1987, de 7 de abril), siendo garantía material derivada del art. 25 CE que, a su vez, encuentra su apoyo en los principios de seguridad jurídica y libertad del Estado de Derecho⁵⁶.

En la amalgama de garantía formal (principio de legalidad) y material (principio de tipicidad) se exige que la ley contenga la tipificación de las infracciones, la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles; y, finalmente, la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas.

Se trata, en suma, de que “*el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas*”

la sociedad cooperativa para encubrir finalidades ajenas a este tipo de entidades o *de forma manifiestamente contraria a los principios cooperativos contemplados en el art. 4º*.

Art. 160.5 Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha (LCCM): “a) *La transgresión de los principios cooperativos reconocidos en esta Ley, o la utilización de la cooperativa para encubrir finalidades ajenas a estas entidades, o para obtener injustificadamente subvenciones o bonificaciones fiscales*”.

Art. 133.5 Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (LCM): “b) *La transgresión de las disposiciones imperativas o prohibitivas de esta Ley, cuando se compruebe connivencia para lucrarse o para obtener injustificadamente subvenciones o bonificaciones fiscales o suponga vulneración esencial y flagrante de los principios cooperativos*”

Art. 117.4 Ley 8/2003, de 24 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana (LCCV): “a) *La desvirtuación de la cooperativa, cuando se violen de forma reiterada los principios cooperativos reconocidos en esta ley o cuando se admita como socios a personas que legalmente no pueden serlo*”.

Art. 139.3 Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi (LCE): “d) *La transgresión de los principios cooperativos reconocidos en esta ley, o la utilización de la fórmula cooperativa para encubrir finalidades ajenas a estas entidades*”.

56. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 1993: 176.

(STC 219/1989, de 21 de diciembre), evitando, en suma, que el “*órgano sancionador [actúe] con excesivo arbitrio y no con el prudente y razonable que permitiría una debida especificación normativa*” (STC 61/1990, de 29 de marzo).

Estos pronunciamientos colocan en primer plano la pregunta sobre la idoneidad de las tipificaciones basadas en la transgresión de los principios cooperativos; interrogante que se asienta en las siguientes razones:

a) Como es sabido, algunas leyes cooperativas eluden enunciar los principios cooperativos, remitiéndose a los establecidos por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). ¿Es factible que la norma tipificadora de una infracción calificada como muy grave lo haga por remisión a una instancia ajena? Por lo demás, las leyes cooperativas parten inevitable e invariablemente de tales principios en cuanto los mismos determinan la peculiar idiosincrasia de las sociedades cooperativas distinguiéndolas de otras formas de empresa; pero no es menos cierto que cada legislador incorpora los principios sin encerrarse necesariamente en un determinado molde. Sin ánimo de resultar reiterativos, ya hemos evidenciado en líneas anteriores cómo la doctrina advierte con preocupación la laxitud en algunos principios que comporta la mercantilización de las cooperativas.

b) Las dificultades no son menores en las leyes que han optado por incorporar expresamente un listado de principios: en algunos casos porque se incluyen principios que exceden de los propiamente cooperativos⁵⁷ (aunque podrían considerarse implícitos en ciertos de ellos); en otros, porque, aunque verbalizados en su modalidad clásica, vienen a reproducir idéntico problema al anotado en el apartado anterior: esto es, cada ley, después, incorpora cada principio de acuerdo con parámetros no necesariamente homogéneos y en todo caso de manera matizada.

c) En una y otra situación nos hallamos ante tipificaciones basadas en elementos genéricos e indeterminados que, por otro lado, no es una circunstancia pintoresca en el Derecho Administrativo sancionador. No en vano, el TC se ha tenido que pronunciar sobre este estilo de tipificación: así, la jurisprudencia constitucional no considera infringido el principio de tipicidad “*en los supuestos en que*

57. El mejor ejemplo es la ley andaluza que en su art. 4 entremezcla de manera discutible principios propiamente cooperativos con otros que exceden claramente la formulación de la ACI. Así, por ejemplo, la igualdad de género puede entenderse ya recogida a través de otros principios cooperativos y deriva claramente del valor igualdad; pero ¿tiene sentido incluir como principio de las sociedades cooperativas “Fomento del empleo estable y de calidad, con singular incidencia en la conciliación de la vida laboral y familiar” (art. 4.h) LSCA)?

la definición del tipo incorpore conceptos cuya delimitación permita un margen de apreciación, máxime en aquellos supuestos en que los mismos responden a la protección de bienes jurídicos reconocidos en el contexto internacional en el que se inserta nuestra Constitución de acuerdo con su art. 10.2 y en supuestos en que la concreción de tales bienes es dinámica y evolutiva, y puede ser distinta según el tiempo y el país de que se trate” (STC 62/1982, de 15 de octubre).

De este modo, y sin perjuicio de que las infracciones deben definirse con la mayor precisión posible, el requerimiento de *lex certa* no impide la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados siempre que (STC 69/1989, de 20 de abril):

Su concreción resulte factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia que permitan prever con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada.

Dicha indeterminación no aboque a una inseguridad jurídica insuperable con arreglo a los criterios interpretativos referidos.

En cualquier caso, la posibilidad de que los tipos sancionadores incorporen cláusulas normativas abiertas *no significa* que el legislador pueda recurrir indiscriminadamente al empleo de estos conceptos indeterminados, que son admisibles en cuanto sea imposible aportar una tipificación adecuada en términos más precisos (STC 151/1997, de 29 de septiembre). De este modo, la cuestión fundamental se halla en la “determinabilidad” de los tipos que, como esta misma sentencia apunta, viene a trasladar “*el problema (...) del legislador al intérprete y aplicador de la norma*”, de modo que “*éste debe realizar esta labor siguiendo pautas objetivas y no discrecionales que determinen y complementen dichos preceptos haciéndolos previsibles y garantizando la taxatividad de la norma*”.

d) Por si la referencia a los principios no fuera suficiente, no faltan las legislaciones que suman adjetivos o adverbios en un afán que acentuar la gravedad de la infracción. Elementos adicionales que, sin embargo, no siempre encierran la precisión deseable. Pongamos algunos ejemplos:

En la legislación andaluza, ¿Qué ha de entenderse por utilizar la sociedad cooperativa “*de forma manifiestamente contraria a los principios cooperativos contemplados en el art. 4*”? La jurisprudencia contencioso-administrativa en supuestos de tipos de infracción que incorporan este adverbio considera que es manifiesto

lo ostensible, claro, palmario, que no precisa interpretación, de modo que remite a situaciones donde la comisión de la infracción si no es grosera, se le acerca.

Respecto de la ley valenciana, ya tuvimos ocasión de poner de relieve⁵⁸ que el tipo exige no sólo que haya violación de los principios, sino que tal violación sea *reiterada*, lo que, implica frecuencia o repetición en la vulneración, aunque sin concretar si tal transgresión haya de ser del mismo o diferentes principios.

Más problemas suscita la ley madrileña, que contempla que la vulneración de los principios sea *esencial y flagrante*. Previsión que constituye un buen ejemplo de cómo la tipificación debe huir de grandilocuencias so pena de convertirse en un galimatías: *flagrante*, al igual que el “manifiestamente” antes mencionado, parece remitirse a una evidente trasgresión de los principios, pero ¿la esencialidad? Si ya la definición de los principios cooperativos se realiza “en los términos de la ley”, qué haya de considerarse vulneración *esencial* se antoja huidizo; algo poco acorde con el principio de tipicidad sancionadora.

D) Particular referencia a la descalificación de cooperativas

La descalificación es una figura cuya naturaleza jurídica no siempre presenta perfiles nítidos, amén de las reticencias doctrinales a las que ha dado lugar⁵⁹. Siguiendo el camino trazado por los antecedentes, las causas que permiten adoptar la descalificación de una sociedad cooperativa pueden clasificarse, con carácter general, en dos grupos por un lado, aquellas que se enlazan con las causas de disolución de la entidad; por otro, las que van unidas a la comisión de infracciones graves y/o muy graves, y que, en su caso, pueden ir también trabadas a la existencia, además, de ciertas circunstancias de agravación de las sanciones.

Esta dualidad abona las dudas que plantea su naturaleza jurídica: por una parte, la descalificación ligada a las causas de disolución podría ajustarse más a esta naturaleza de acción declarativa⁶⁰; por otra, su cauce procedimental que,

58. BURZACO SAMPER, 2007: 19.

59. Sobre esta cuestión, véase BURZACO SAMPER, 2007: 27 y bibliografía allí citada.

60. Así lo afirma (aunque sin argumentación), por ejemplo, CONSEJO DE NAVARRA, Dictamen 5/2006, de 30 de enero, sobre el Proyecto de Decreto Foral por el que se atribuye la potestad sancionadora en el orden social y en el procedimiento de descalificación de cooperativas a los órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; expediente 2/2006. Ponente: Martínez Chocarro, Francisco Javier.

en ocasiones, se aparta del propiamente sancionador diseñándose con base en el procedimiento administrativo común al que se adicionan trámites de clara intención garantista.

A nuestro juicio, sin embargo, son más convincentes los argumentos que permiten derivar el carácter sancionador de la descalificación: en primer lugar, porque, sin perjuicio de los preceptos singularmente dedicados a la misma, aparece en los artículos encargados de tipificar las sanciones. Siguiendo la fórmula más habitual, la sanción a imponer para infracciones muy graves es la de la correspondiente multa “o, en su caso, la descalificación”, lo que permite concluir su configuración como sanción máxima determinante de la disolución de la sociedad. En segundo término, porque la descalificación no siempre va vinculada a las causas de disolución, pero sí es invariable su conexión con la comisión de las infracciones de mayor gravedad. Respecto de las primeras, hay que hacer notar, además, que el juego de la descalificación procede precisamente ante la no-disolución habiendo causa para ello y que dicho incumplimiento está en ocasiones tipificado como infracción. Finalmente, tampoco el argumento procedimental es definitivo: no en vano algunas regulaciones se remiten expresamente al procedimiento sancionador⁶¹.

Atendiendo, pues, a sus rasgos, opinamos que la descalificación presenta los elementos que SUAY RINCÓN⁶² identificaba en toda sanción administrativa, participando así de su carácter: emanación de una autoridad administrativa, efecto aflictivo de la medida en que se exterioriza, prosecución a la realización de un ilícito, finalidad represora y observancia de un procedimiento administrativo.

De las causas de descalificación por lo que a este trabajo interesa, destacan las referidas a la vulneración de principios cooperativos que podemos encontrar en algunas leyes cooperativas autonómicas⁶³.

61. Vgr. Art. 141.2 Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas, de la Región de Murcia (LCRM).

62. SUAY RINCÓN, 1989: 54-57.

63. Recogen referencias explícitas los siguientes preceptos:

149.2 b) LCIB: “b) Las transgresiones muy graves de las disposiciones imperativas de esta ley cuando provoquen o puedan provocar importantes perjuicios económicos o sociales que supongan vulneración reiterada y esencial de los principios cooperativos.

Art. 135.1 LCM: “b) Comisión de infracciones muy graves de normas imperativas o prohibitivas de la presente Ley, cuando supongan vulneración esencial de los principios cooperativos y teniendo en cuenta

Habida cuenta de la coincidencia con alguna de las infracciones muy graves antes comentadas, surge como primera cuestión el engarce entre aquellas y las causas de descalificación. Dicha convergencia determinaría que no estamos ante supuestos de “infracción muy grave” a los que se adiciona un elemento (no criterio) de agravación, sino ante una simple remisión a tal infracción que, según las circunstancias concurrentes en cada caso, puede derivar ya en la sanción de multa correspondiente, ya en la descalificación de la sociedad.

a) De la redacción de los distintos artículos, la LCM permite derivar esa conclusión dada la práctica identidad de los términos empleados y la referencia que el art. 135.1 b) LCM hace a los criterios de graduación⁶⁴.

b) No así LCPV, que señala claramente que la descalificación procede por la comisión de “cualquiera” de las infracciones muy graves y por tanto con remisión a todas las tipificadas en el art. 139.3 LCE. En todo caso, y sin perjuicio de la eventual duplicidad, hay que hacer notar que la causa de descalificación exige que la vulneración “reiterada esencial”, adjetivos ausentes en el tipo infractor citado.

los criterios del artículo anterior [en alusión a los criterios de graduación de las sanciones]”.

Art. 141.1 LCE: “a) La comisión de cualesquiera infracciones enumeradas en el artículo anterior como muy graves cuando provoquen o puedan provocar importantes perjuicios económicos o sociales, o que supongan vulneración reiterada esencial de los principios cooperativos.

Art. 180.1 Ley 2/1998, de 26 de marzo, de Sociedades Cooperativas de Extremadura (LCEX): “b) La comisión de cualesquiera infracciones enumeradas en esta Ley como muy graves, cuando provoquen o puedan provocar importantes perjuicios económicos o sociales o que supongan vulneración reiterada esencial de los principios cooperativos”.

A estos pueden sumarse las tipificaciones de descalificación basadas en remisiones al cuadro de infracciones, siendo éste el que recoge la vulneración de los principios cooperativos. Así ocurre en la legislación andaluza, cuyo art. 126.2 b) enlaza con las infracciones del art. 123 LCA.

64. En cualquier caso se da alguna discordancia llamativa. Recordemos que la infracción muy grave se describe como “la transgresión de disposiciones imperativas o prohibitivas de esta Ley, cuando (...) suponga vulneración esencial y flagrante de los principios cooperativos”. La causa de descalificación, sin embargo, alude más limitadamente a “vulneración esencial”, obviando el “flagrante”. Una interpretación rigorista de ambas redacciones llevaría al absurdo de entender que el supuesto infractor es más exigente que la misma causa de descalificación.

Por lo demás, el sentido de ésta última —“Comisión de infracciones muy graves de normas imperativas y prohibitivas de la presente Ley, cuando supongan vulneración esencial de los principios cooperativos y teniendo en cuenta los criterios del artículo anterior”—, no da lugar a muchas dudas sobre la intención de remitirse a la infracción muy grave de la que hablamos y la exigencia de tomar en consideración los criterios de graduación contemplados en el art. 134 LCM.

Aparte de las consideraciones realizadas, esta causa de descalificación sugiere las siguientes reflexiones:

a) En el mismo sentido que el indicado respecto de la infracción con similar dicción, la idea de “vulneración de los principios cooperativos” presenta dificultades de dos tipos: por un lado, el hecho de que buena parte de las infracciones encuentran su bien jurídico protegido en uno o varios principios cooperativos de modo que su comisión ya implica la trasgresión de los mismos. Por otro lado, dichos principios no pueden ser interpretados en términos absolutos, sino “de acuerdo con lo establecido en la ley”, esto es, conforme al modo en que cada legislador los ha proyectado en el texto normativo.

b) La causa de descalificación exige que la vulneración de los principios sea “esencial”, noción imprecisa que habría que interpretar no tanto como “flagrante”, cuanto como “frontal”. Se exigiría así una conducta que atenta contra los principios al punto de desvirtuarlos haciéndolos irreconocibles, lo que, indudablemente, puede plantear problemas en lo atinente a la individualización de los comportamientos subsumibles en este supuesto. Escollos que se intensifican en las leyes balear, extremeña y vasca por cuanto exigen no sólo que la vulneración sea esencial sino, además, reiterada⁶⁵.

A nuestro modo de ver esta causa de descalificación tiene más de apariencia que de realidad. El que las leyes introduzcan la posible descalificación de una sociedad por transgredir de modo esencial los principios del cooperativismo viene a colocar a éstos en el lugar central que se les supone. Sin embargo, creemos que puede preguntarse con cierto fundamento si no estamos ante un supuesto retórico sin apenas virtualidad práctica, vistoso pero vacuo.

65. Requiere cierto comentario la dicción de la ley balear que concreta la causa de descalificación en las infracciones muy graves “cuando provoquen o puedan provocar importantes perjuicios económicos o sociales que supongan vulneración reiterada y esencial de los principios cooperativos”. La simple lectura de la fórmula revela un error gramatical, consistente en la omisión de la conjunción “o” (y, por tanto, reproduciendo la formulación de las leyes extremeña y vasca). En otro caso, habría que concluir que los preceptos carecen de significado razonable toda vez que la “vulneración reiterada y esencial de los principios cooperativos” se trazaría a los “perjuicios económicos y sociales”, colocándonos prácticamente en un callejón sin salida.

V. Comentario final

Son múltiples los factores que perversamente se concitan para explicar el delirante escenario que compone el ordenamiento jurídico cooperativo actual, aunque conviene no hacer recaer el peso fundamental de tal situación en el factor competencial. Indudablemente éste es, si se quiere, la causa inmediata que, a su vez, solo se explica desde circunstancias y hechos que hemos de buscar en modelos pasados perpetuados por errores presentes. En suma, una cadena de desaciertos.

En todo caso, el hecho de que el cooperativismo se haya convertido, siquiera en parte, en terreno ganado por el Derecho administrativo no puede valorarse positivamente en la medida en que crea diferencias injustificables en un doble estrato:

a) En relación con otras formas de empresa, ahondando en errores ya atávicos. La multiplicidad normativa (fruto de ese mismo error) puede suponer un obstáculo para el desenvolvimiento empresarial, generando microcosmos normativos que no parecen ajustarse a las exigencias de mercados globalizados que requieren, cada vez más, de la colaboración interempresarial y de la creación de estructuras de integración.

b) Entre las propias sociedades cooperativas, cuyo régimen jurídico presenta diferencias según la norma que le sea de aplicación. Por lo que concierne exclusivamente a la presencia pública, resulta innegable que el molde es más constrictor en unas leyes que en otras, por más que pueda advertirse un “núcleo duro común”.

Esta situación permite poner en duda que el cumplimiento efectivo del art. 129.2 CE pueda llevarse a cabo a través de la decisión discrecional de múltiples legisladores. En este punto la determinación del régimen sancionador es un buen ejemplo de la paradoja que propicia este entramado: la Administración asume un papel de garante de la pureza en el cumplimiento de los principios cooperativos, determinando que su vulneración habilita la puesta en marcha del poder administrativo punitivo. Guardián de los mismos principios que el propio legislador se está ocupando de diluir.

Bibliografía

- AAVV (dir. BAREA TEJEIRO, José y MONZON CAMPOS, José Luis). *Libro Blanco de la Economía Social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- ALBERTI ROVIRA, Enoch. “Principio de unidad económica y reparto competencial”. *Revista Vasca de Administración Pública*. Mayo-agosto 1993, núm. 36 (II), pp. 157-173.
- ALBORCH BATALLER, Carmen. “Reflexiones en torno a la iniciativa económica privada e iniciativa económica pública en la Constitución Española”. En *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*. Universidad de Valencia, Valencia, 1980, pp. 157-173.
- ALFONSO SÁNCHEZ, Rosalía. “La reforma de la legislación estatal sobre Sociedades Cooperativas: su incidencia en las Comunidades Autónomas sin ley reguladora”. *Revista Jurídica La Ley*, 1999-2 (D-65), pp. 1682-1690.
- “Propuesta de Código Mercantil y sociedad cooperativa”, *Revista crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 744, 2014, pp. 1663-1716.
- ALONSO UREBA, Alberto, *La empresa pública. Aspectos jurídico-constitucionales y de Derecho Económico*, Montecorvo, Madrid, 1985.
- ARROYO MARTÍNEZ, Ignacio. “Prólogo”. *Legislación sobre Cooperativas* (edición preparada por ARROYO MARTÍNEZ, Ignacio y GÓRRIZ, Carlos). 6ª ed. Tecnos, Madrid, 1998.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*. Tecnos, Madrid, 1966.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. “Ordenamiento jurídico y principios generales del Derecho (apuntes para una revisión de la teoría de las vinculaciones de la Administración)”. En AAVV (coord. GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael). *Libro homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 99-108.
- BORJABAD GONZALO, Primitivo. *Manual de Derecho Cooperativo. General y catalán*, José M^a Bosch editor, Barcelona, 1993.

- BURZACO SAMPER, María. “La potestad administrativa sancionadora en la Ley 8/2003, de 24 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana”, *Ciriec-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 18, septiembre 2007, pp. 73-105.
- “El control de la actividad registral cooperativa: estudio crítico sobre sus dificultades e incógnitas”. *Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO)*, núm. 99, tercer cuatrimestre 2009, pp. 7-30.
- *Cooperativismo y poder público en España. Bases históricas, fundamentos ideológico-políticos y manifestaciones de la intervención administrativa en las Sociedades Cooperativas hasta la Constitución Española de 1978*. Madrid: Dykinson, 2015.
- CASAS BAAMONDE, María Emilia. “Regulación jurídica de las cooperativas: distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. En AAVV (org. Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco). *Primeros encuentros cooperativos de la Universidad del País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1986, pp. 9-33.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Informe de la Comisión de la Promoción de las Cooperativas. Presentación, discusión y adopción, 89ª reunión, 5 al 21 de junio de 2001*. Ginebra: OIT, 2001
- DABORMIDA, Renato. “Derecho cooperativo europeo y ordenamiento comunitario: ¿Hacia la armonización o la uniformación de las legislaciones en el seno de la CEE?”. *Ciriec-España*. Junio-septiembre 1989, núm. 7, pp. 5-67.
- DE JUAN ASENJO, Óscar. *La Constitución económica española. Iniciativa económica pública “versus” iniciativa económica privada en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- DEL ARCO ÁLVAREZ, José Luis. “Ensayo de una definición legal de cooperativa”. *Tribuna Cooperativa*. Segundo trimestre 1970, núm. 1, pp. 19-28.
- “Cooperativas de crédito y Crédito cooperativo”, *Revesco*. Enero-abril 1979, núm. 47, pp. 3-36.
- DIVAR GARTEIZAURRECOA, Javier. “Ley vasca de cooperativas y normativa europea”. *Anuario de estudios cooperativos*. 1986. Universidad de Deusto: Instituto de Estudios Cooperativos, pp. 131-135.
- DUQUE DOMÍNGUEZ, Justino F. “Consideraciones sobre el modelo económico del anteproyecto de Constitución”. *Sal Terrae*. Febrero 1978/2, tomo 66, núm. 777, pp. 97-102.

- “Constitución económica y Derecho Mercantil”. En AAVV. *Jornadas sobre la reforma de la legislación mercantil*. Civitas/ Fundación Universidad –Empresa, Madrid, 1979, pp. 61-129.
- ENTRENA CUESTA, Ramón. “El principio de libertad de empresa”. En AAVV (dir. y coord. GARRIDO FALLA, Fernando). *El modelo económico en la Constitución Española*. Vol. I. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981, pp. 103-165.
- “El modelo económico de la Constitución Española de 1978”. En AAVV. *La empresa en la Constitución española*. Aranzadi, Pamplona, 1989, pp. 11-36.
- FERNANDEZ FARRERES, Germán. “La actividad administrativa de fomento. Los incentivos económicos. Estudio especial de las subvenciones”. En AAVV. *Derecho Administrativo. Parte Especial*. Ed. Carperi, Madrid, 1995, pp. 45-83.
- “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Diciembre 1999, pp. 21-55.
- FONT GALAN, Juan Ignacio. “Notas sobre el modelo económico de la Constitución española de 1978”. *Revista de Derecho Mercantil*. Abril-junio 1979, núm. 152, pp. 205-239.
- “Legitimación constitucional del Derecho Mercantil y desafío ético del ordenamiento del mercado competitivo”. En AAVV (Departamento de Derecho Mercantil de la Universitat de Valencia/ Fundación Profesor Manuel Broseta). *Estudios de Derecho Mercantil en homenaje al profesor Manuel Broseta Pont*. Tomo I. Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, pp. 1311-1337.
- GADEA SOLER, Enrique. “Delimitación del concepto de cooperativa: de los principios cooperativos a la Responsabilidad Social Corporativa”, *CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 23, 2012, pp. 1-22.
- GARCIA COTARELO, Ramón. “El régimen económico-social de la Constitución Española”. En AAVV (coord. FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón). *Lecturas sobre la Constitución Española I*. 2ª ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1978, pp. 69-83.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II*, 4ª edición, Civitas, Madrid, 1993.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La Constitución como norma jurídica”. En AAVV (dir. PEDRIERI, Alberto y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo). *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1980, pp. 97-158.
- GARCIA-GUTIERREZ FERNANDEZ, Carlos. “La necesidad de la consideración de la Sociedad Cooperativa como entidad mercantil para la adecuada regulación”. *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*. 1998, núm. 66, pp. 207-234.
- GARCIA-PELAYO, Manuel. “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución”. En AAVV (dir. RAMIREZ, Manuel). *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*. Librería Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 27-53.
- GAYO DE ARENZANA, Luis. “Configuración constitucional de la propiedad privada”. En AAVV (Dirección del Servicio Jurídico del Estado). *XV Jornadas de Estudio. El sistema económico en la Constitución Española*. Vol. I. Centro de publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, pp. 579-617.
- GARCIA ECHEVARRIA, Santiago. “El orden económico en la Constitución”. *Libre Empresa*. Septiembre-octubre 1978, año II, núm. 8, pp. 7-59.
- GARRIDO FALLA, Fernando. “Introducción general”. En AAVV (dir. y coord. GARRIDO FALLA, Fernando). *El modelo económico en la Constitución Española*. Vol. I. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981, pp. 15-101
- GONZALEZ-TREVIJANO, Pedro. “Conceptos jurídicos indeterminados y realidades económicas difusas en la Constitución de 1978”. En AAVV (coord. COSCULLUELA MONTANER, Luis). *Estudios de Derecho público económico. Libro Homenaje al Profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*. Civitas/Endesa/Ibercaja, Madrid, 2003, pp. 205-218.
- INDARTE LATORRE, Manuel, “La incertidumbre de la gestión empresarial del futuro: los principios cooperativos como precursores de una respuesta”, en AAVV, *Los principios cooperativos y la Europa Comunitaria*, Cuadernos Cooperativos núm. 5, Escuela de Gerentes Cooperativos, Zaragoza, 1973, pp. 41-57.
- LINDE PANIAGUA, Enrique. *Introducción al sistema económico en la Constitución Española*. Marcial Pons, Valencia, 1987.
- LUCAS VERDU, Pablo. *Estimativa y política constitucionales. Los valores y los principios rectores del ordenamiento constitucional español*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1984

- LUNA, Agustín, “La esencia de la cooperativa en el derecho italiano”, en AAVV, *Los principios cooperativos y la Europa Comunitaria*, Cuadernos Cooperativos núm. 5, Escuela de Gerentes Cooperativos, Zaragoza, 1973, pp. 193-216.
- MARTIN MATEO, Ramón y SOSA WAGNER, Francisco, *Derecho público Económico*, Ediciones Pirámide, Madrid, 1974.
- MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. “Esbozo histórico sobre la libertad de comercio y la libertad de industria”, en AAVV (coord. GOMEZ-FERRER MORANT, Rafael). *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*. Civitas, Madrid, 1989, pp. 697-716.
- MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. “Principios del sistema económico en la Constitución española”. En AAVV (dir. FERNANDEZ FARRERES, Germán). *La intervención administrativa en la economía*. Cuadernos de Derecho Judicial núm. VII. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996, pp. 13-26.
- MATEO BLANCO, Joaquín. “Historia de la reforma de los principios cooperativos”. *Revesco Estudios Cooperativos*. 1985, núm. 53, pp. 37-68.
- MONGE GIL, Ángel. “Algunas reflexiones a propósito y sobre la Ley de Cooperativas de Aragón”. *Revista de Derecho Mercantil*. Abril-junio 1999, núm. 232, pp. 723-754.
- MONTOLIO, José María. *Legislación cooperativa en la Comunidad Europea*. Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social, Madrid, 1993
- MORALES GUTIERREZ, Alfonso Carlos, “Cooperativismo de “transformación” versus Cooperativismo de “consolidación”: los principios cooperativos “clásicos” y su vigencia”, *Anuario de Estudios Cooperativos*, 1990, pp. 177-193.
- MORILLAS JARILLO, Ma 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. Mc Graw-Hill, Madrid, 2002, pp. 4745-4812.
- MUNOZ VIDAL, Antonio B., “El proceso de impugnación de acuerdos sociales en las cooperativas”. Comentario al artículo 54 del reglamento de aplicación de la Ley General de Cooperativas”, *Revesco Estudios Cooperativos*, núm. 46, septiembre-diciembre 1978, pp. 3-55.
- PANIAGUA ZURERA, Manuel y JIMÉNEZ ESCOBAR, Julio. “La necesidad de una legislación cooperativa adecuada: aspectos mercantiles, tributarios y de Derecho comunitario”. *CIRIEC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 81, 2014, pp. 61-93.

- PANIAGUA ZURERA, Manuel. *Mutualidad y lucro en la sociedad cooperativa*. McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- “La reforma de la legislación cooperativa andaluza”. *Ciriec-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. núm. 29 (núm. monográfico: “La legislación cooperativa en España”), Agosto 1998, pp. 49-77.
 - “Notas críticas a la ley 14/2011, de 23 de diciembre, de sociedades cooperativas andaluzas”, *CIRIEC. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 24, 2013 (a), pp. 1-63.
 - “La sociedad-empresa cooperativa en la evolución de los modelos *ius* cooperativos en España”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 40, 2013 (b), pp. 159-205.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, “Interés público como criterio de control de la actividad administrativa”. En AAVV (dir. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel), *Constitución y control de la actividad administrativa*, Cuadernos de Derecho Judicial, núm. XII, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2003, pp. 125-148.
- PASTOR SEMPERE, Carmen. “Ley Foral 12/1996, de 2 de julio, de Cooperativas de Navarra (BOE de 10 de octubre de 1996). Principales novedades con respecto a la anterior Ley Foral 12/1989, de 3 de julio”. *Revista de Derecho de Sociedades*, 1997, núm. 8, pp. 506-514.
- “Notas en torno a las principales novedades de la nueva ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas”. *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*. Tercer cuatrimestre 1999, núm. 69, pp. 151-182.
- PAZ CANALEJO, Narciso. “La Constitución y las cooperativas”. *Documentación Administrativa*. Abril-junio 1980, núm. 186, pp. 73-103.
- PRIETO JUAREZ, José Antonio, “El régimen económico en la vigente legislación cooperativa a la luz de los principios proclamados por la Alianza Cooperativa Internacional en 1995”. *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*. Primer cuatrimestre 2002, núm. 76, pp. 131-171.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. “La libertà di impresa nella costituzione spagnola: con particolare riguardo al principio di libera concorrenza”. En AAVV (dir. MEZZETTI, Luca). *Costituzione economica e libertà di concorrenza. Modelli europei a confronto*. Centro italiano per lo sviluppo della ricerca (CISR)/ G. Giappichelli Editore, Torino, 1994.

- ROJO FERNÁNDEZ-RÍO, Ángel, “Actividad económica pública y actividad económica privada en la Constitución española”, *Revista de Derecho Mercantil*, núms. 169/170, julio-diciembre 1983, pp. 309-341.
- SÁNCHEZ PACHÓN, L.A., “Marco jurídico de las empresas de economía social: dificultades y alternativas en la configuración de un estatuto jurídico para las entidades de economía social”, *CIRIEC. Revista jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 19, 2008, pp. 1-30.
- SANZ JARQUE, Juan José. “Sobre la especialidad y contenido del moderno Derecho Cooperativo”. *Tribuna Cooperativa*. Segundo semestre 1974, núm. 17, pp. 7-16.
- “Sobre cooperativismo en general”, en AAVV, *Jornadas de Estudio sobre Cooperativismo*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1978, pp. 379-383.
- SOLDEVILLA Y VILLAR, Antonio D. *El Movimiento cooperativista mundial*. Caja Rural Provincial de Valladolid, Valladolid, 1973.
- STUDY GROUP ON EUROPEAN COOPERATIVE LAW (SGECOL), *Draft Principles of European Cooperative Law (draft PECOL)*, May 2015.
- SUAY RINCON, José. *Sanciones administrativas*. Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989.
- VARGAS VASEROT, Carlos, GADEA SOLER, Enrique y SACRISTÁN BERGIA, Fernando. *Derecho de Sociedades Cooperativas. Introducción, constitución, estatuto del socio y órganos sociales*, La Ley, Madrid, 2015.
- VENTOSA I ROIG, Juan. *Las cooperativas y el Estado*, AECOOP, Madrid, 1962.
- VERDERA Y TUELLS, Evelio. “La dialéctica empresa-sociedad en el marco de la democracia industrial: experiencia española y perspectivas de futuro”. En AAVV (dir. VERDERA Y TUELLS, Evelio). *El nuevo derecho de la empresa. Jornadas sobre el nuevo derecho de la empresa. Organizadas por la Cámara de Comercio e Industria de Madrid de 18 al 22 de mayo de 1987 con motivo de su Centenario*. Forum Cámara, Madrid, 1989, pp. 225-282.
- VERGEZ SANCHEZ, Mercedes. *El derecho de las cooperativas y su reforma*. Civitas, Madrid, 1973.
- VICENT CHULIÁ, Francisco, “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.
- “El accidentado desarrollo de nuestra legislación cooperativa”. En AAVV. *Las Cooperativas y sus aspiraciones en la normativa específica*. AGECCOOP-CENEC, Zaragoza, 1980, pp. 109-152

- “La legislación cooperativa autonómica: perspectiva valenciana”. *Revesco Estudios Cooperativos*, 1984, núm. 52, pp. 11-51.
- “Notas en torno a la Ley general de Cooperativas de 2 de abril de 1987”. *Revista La Ley*, 1987-III, pp. 938-949
- “Mercado, principios cooperativos y reforma de la legislación cooperativa (estudio introductorio y de síntesis)”. *Ciriec-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. Agosto 1998, núm. 29 (núm. monográfico: “La legislación cooperativa en España”), pp. 7-33.
- “El Tercer Sector: las Sociedades Cooperativas y otras formas de economía social”. En AAVV (dir. MONEREO PEREZ, José Luis; MOLINA NAVARRETE, Cristóbal; y MORENO VIDA, M^a Nieves). *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002.