

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

MARÍA BURZACO SAMPER

ISBN: 978-84-9085-345-0

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47)

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

María BURZACO SAMPER

Profesora Propia Adjunta de Derecho Administrativo
Universidad Pontificia Comillas-ICADE

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© María Burzaco Samper
© Editorial Dykinson
Madrid, 2014

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-9085-345-0

Preimpresión realizada por la autora

*Para Agustín, María, Miguel, Teresa e Iñigo.
Las luces de mi vida.*

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	1
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I. LOS ORÍGENES DEL COOPERATIVISMO EN ESPAÑA: MOVIMIENTO OBRERO Y COOPERATIVISMO CATÓLICO	5
I. LAS CLASIFICACIONES DOCTRINALES SOBRE LAS ETAPAS HISTÓRICAS DE LA NORMATIVA COOPERATIVA. CONSIDERACIONES SOBRE LAS MISMAS	5
1. <i>Las propuestas doctrinales</i>	5
2. <i>Algunas conclusiones iniciales a la luz de las clasificaciones. Ciertas Premisas a tener en cuenta</i>	7
2.1. El cooperativismo como fenómeno polimórfico	7
2.2. Un esbozo de las premisas a considerar	8
II. COOPERATIVISMO Y MOVIMIENTO OBRERO	10
1. <i>Mutualismo, Cooperativismo y Sindicalismo: tres ramas con un mismo origen.. </i>	12
2. <i>El cooperativismo al amparo del reconocido derecho de asociación</i>	15
III. EL COOPERATIVISMO AGRARIO: LA LEY DE SINDICATOS AGRÍCOLAS DE 1906	17
1. <i>“Privilegios” y obstáculos.....</i>	17
2. <i>Sindicatos agrícolas y cooperativismo agrario</i>	20
CAPÍTULO II. LOS PRIMEROS PASOS: EL DEFICIENTE TRATAMIENTO LEGISLATIVO DEL FENÓMENO COOPERATIVO	21
I. EL ART. 124 DEL CÓDIGO DE COMERCIO Y SU (NEGATIVA) INFLUENCIA.....	21
II. LA DISPERSIÓN NORMATIVA	22
1. <i>En cuanto al ámbito agrícola.....</i>	23
2. <i>La Caja Central de Crédito Marítimo y los Pósitos de pescadores.....</i>	25
3. <i>Sindicatos industriales y mercantiles.....</i>	26
4. <i>Las cooperativas de consumo de funcionarios públicos.....</i>	27

CAPÍTULO III. LA PRIMERA NORMA AUTÉNTICAMENTE COOPERATIVA: LA LEY REPUBLICANA DE 1931	29
I. APUNTES SOBRE SU PROCESO DE FORMACIÓN	29
II. LOS RASGOS GENERALES DE LA LEY DE 1931	31
1. <i>Autonomía y Principios cooperativos</i>	31
2. <i>Las tareas encomendadas al Estado: fomentar y encauzar</i>	32
III. LA PRESENCIA ESTATAL EN LAS COOPERATIVAS CONFORME A LA REGULACIÓN REPUBLICANA.....	33
1. <i>Sobre la competencia del Ministerio de Trabajo y Previsión</i>	34
2. <i>Fomento del cooperativismo: áreas en las que se despliega</i>	35
2.1. Educación cooperativa y difusión del cooperativismo	35
2.2. Contratación pública.....	36
2.3. Las llamadas “Cooperativas populares”	37
3. <i>La creación del Registro de Cooperativas. Previsiones relacionadas con el mismo</i>	39
4. <i>Régimen de inspección y Derecho Sancionador</i>	40
4.1. Apuntes generales sobre la Inspección cooperativa en esta regulación ...	40
4.2. De la potestad sancionadora: infracciones y sanciones	41
4.3. Sobre el procedimiento sancionador	44
5. <i>La descalificación de la cooperativa</i>	45
IV. OTRAS FACULTADES DE INTERVENCIÓN	48
V. LA VALORACIÓN DOCTRINAL DE LA LEY: TEORÍA Y PRÁCTICA.....	49
VI. APRECIACIONES GENERALES SOBRE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA REGULACIÓN REPUBLICANA DE COOPERATIVAS.....	51
CAPÍTULO IV. LAS COOPERATIVAS BAJO LA DICTADURA FRANQUISTA: EL COOPERATIVISMO SINDICAL	53
I. LA LEY DE 1938 COMO NORMA “PUENTE” HACIA EL NUEVO RÉGIMEN LEGAL DE LAS COOPERATIVAS.....	53
1. <i>La constricción de la actividad cooperativa</i>	54
2. <i>La supresión del principio federativo</i>	54

3. Intensificación de la intervención estatal y la entrada en escena del sindicalismo oficial.....	55
3.1. La organización sindical como instancia intermedia.....	56
3.2. El Ministerio de Organización y Acción Sindical: sus funciones	58
II. 1940-1942: UN PERÍODO DE VACÍO NORMATIVO	58
III. LA LEGISLACIÓN “AUTORITARIA”: SUS PRINCIPIOS INSPIRADORES.....	60
IV. EL RÉGIMEN CONFIGURADO POR LA LEY DE 1942 Y SU REGLAMENTO DE 1943	62
1. La organización administrativa y sindical relativa al cooperativismo.....	62
1.1. Ministerio de Trabajo	63
1.2. Organización Sindical	64
2. La sustitución del Federalismo cooperativo.....	65
3. La intervención en la vida de la cooperativa.....	67
3.1. Constitución de la Sociedad Cooperativa.....	68
a) El procedimiento de constitución normativamente previsto	68
b) La naturaleza del acto constitutivo: opiniones doctrinales.....	69
3.2. La “intromisión” en la organización interna, con especial referencia al veto sindical	71
3.3. Apuntes sobre otras intervenciones administrativas y sindicales.....	73
4. Potestad de Inspección: Su ordenación a en dos niveles. La transformación de la Inspección Cooperativa en Inspección de Trabajo	74
5. Régimen de infracciones y sanciones.....	75
CAPÍTULO V. TREINTA AÑOS DESPUÉS: LA IMPOSTERGABLE NECESIDAD DE UNA MODIFICACIÓN NORMATIVA	79
I. LA REFORMA OPERADA POR EL REGLAMENTO DE 1971: NOVEDADES Y DEFICIENCIAS	80
1. Los cambios más relevantes del Reglamento de 1971	81
1.1. Control público: reducción de la fiscalización ideológica, reconducción de la discrecionalidad administrativa e incremento de la representatividad de base democrática	81
1.2. Incorporación de nuevas modalidades de intervención y ampliación de las existentes	83

1.3. Otras novedades dignas de mención.....	86
a) Constitución de las cooperativas: la adaptación a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958	86
b) Cooperativas de entes públicos	87
2. <i>Crítica general al Reglamento de 1971</i>	88
II. LA TRANSICIÓN HACIA EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL. CAMBIOS Y PARADOJAS: LA LEY GENERAL DE COOPERATIVAS DE 19 DE DICIEMBRE DE 1974	89
1. <i>Los cambios elogiados</i>	90
2. <i>Los puntos oscuros</i>	91
3. <i>De la Administración Pública y el Movimiento Cooperativo</i>	91
OBTENIENDO CONCLUSIONES: UNA VISIÓN EN PERSPECTIVA DE LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	93
I. EL COOPERATIVISMO Y LA BÚSQUEDA DEL RECONOCIMIENTO DE SU IDENTIDAD	93
II. LA EXCLUSIÓN DEL CÓDIGO DE COMERCIO: UN FACTOR CRUCIAL.....	94
III. RECELOS E INSTRUMENTALIZACIÓN	95
IV. ACTUACIÓN PÚBLICA EN LA ESFERA ECONÓMICO-SOCIAL Y REGULACIÓN COOPERATIVA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	96
V. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS COOPERATIVAS ATENDIENDO A LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS	97
BIBLIOGRAFÍA.....	101

ABREVIATURAS

AAVV	Varios Autores
ACI	Alianza Cooperativa Internacional
AEC	Anuario de Estudios Cooperativos
BOE	Boletín Oficial del Estado
Ccom	Código de Comercio
CE	Constitución Española de 1978
CENEC	Centro Nacional de Educación Cooperativa
CIRIEC	Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa
DA	Disposición Adicional
DD	Disposición Derogatoria
DF	Disposición Final
EM	Exposición de Motivos
FE	Fuero de los Españoles (17 de julio de 1945)
FJ	Fundamento Jurídico
FT	Fuero del Trabajo (9 de marzo de 1938)
INFES	Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social
L31	Ley de Cooperativas de 9 de septiembre de 1931
L38	Ley de Cooperación de 27 de octubre de 1938
L42	Ley de 2 de enero de 1942, de Cooperación
LA.	Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887
LBOS	Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local
LGC74	Ley 52/1974, de 19 de diciembre, General de Cooperativas
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958
LSAg.	Ley de Sindicatos Agrícolas de 28 de enero de 1906
LUS	Ley de 26 de enero de 1940, sobre Unidad Sindical
R31	Reglamento para la ejecución de la Ley de Cooperativas de 2 de octubre de 1931
R43	Decreto de 11 de noviembre de 1943 por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1943
R71	Decreto 2396/1971, de 13 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Cooperación
RD	Real Decreto
Revesco	Revista de Estudios Cooperativos
RH	Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
pp.	páginas
p.	página
ss.	siguientes

INTRODUCCIÓN

Nuestra doctrina ha aportado un número apreciable de obras de incuestionable calidad dedicadas, en todo o en parte, al recorrido por la historia del cooperativismo español. Desde esta consideración nuestra pretensión no pasa por realizar un simple recordatorio de acontecimientos más o menos significativos, sino por cubrir una parcela a la que la doctrina cooperativa ha dedicado en general escasa atención: los mecanismos de intervención pública proyectados en las Sociedades cooperativas y su fundamento.

Cierto es que las complejas relaciones entre Estado y Movimiento cooperativo han dado pie a una prolija literatura, aunque es preciso reconocer que ésta es más política que propiamente jurídica. Un hecho que se explica, al menos parcialmente, desde la contemplación de las bases dogmáticas de la cooperación y su consideración como sistema superador del capitalismo clásico. El engarce del cooperativismo con la Revolución industrial y el movimiento obrero revolucionario¹ constituyen el necesario punto de conexión con la referida vertiente teórica (hoy relegada por una visión pragmática y “realista”²), convirtiéndose además en ingrediente esencial del análisis histórico.

¹ Al igual que ha ocurrido con el cooperativismo entendido universalmente, no faltan autores que han querido encontrar en España manifestaciones de la “prehistoria” cooperativa. Sobre tales manifestaciones y con carácter general, véase MLADENATZ, 1969: pp. 11-15; CRACOGNA, 1971; URIBE GARZÓN, 2001: pp. 56-58.

Sin menospreciar tales intentos, no podemos por menos que considerar exagerada la búsqueda de unos vínculos que, en el mejor de los casos, entroncan con formas de asociación humana, propiedad colectiva o simples comunidades de trabajo y vida que poco o nada tienen que ver con la cooperación moderna. Como bien señala VALDÉS DAL-RE (1975: p. 28) “*todas estas instituciones tienen en común con las cooperativas el carácter espontáneo de su nacimiento. Difieren en la motivación, formalización y organización*”.

Suele aducirse que el motivo de este equívoco parte del significado del propio vocablo “cooperación” que en cuanto “acción y efecto de cooperar” remite a la idea de “obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin” (*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* en <http://www.rae.es/>)

No obstante, hay unanimidad a la hora de colocar el punto de partida del cooperativismo moderno en la *Rochdale Society of Equitable Pionner* (1844), experiencia que se narra en la ya clásica obra de HOLYOAKE, 1989.

² DRIMER y KAPLAN DE DRIMER (1981: pp. 484-487) distinguen en el cooperativismo dos “posiciones”:

a) La “restrictiva”, representada por aquellos autores que reclaman la total independencia del Estado, sin aceptar ningún tipo de intervención pública sea de signo positivo o negativo. Corresponde a los primeros estadios del desarrollo cooperativo en los que imperaban los recelos ante la actitud paternalista estatal.

b) La “realista” que, sin renunciar a la autonomía cooperativa, advierte la necesidad de colaborar en las tareas que realiza el Estado. Esta postura, prevaleciente en el momento actual, nacería como consecuencia del incremento de funciones propio del Estado moderno, consolidándose a partir de la crisis de 1929 y de la II Guerra Mundial.

Es indudable que el inicio del cooperativismo español se vio fuertemente mediatizado por diversos factores impregnados de un notable componente ideológico. Las reticencias ante esta figura novedosa que era la “cooperativa”, el desconocimiento de sus caracteres propios o la dificultad de hallarle el oportuno encuadramiento en las instituciones jurídicas conocidas fueron algunos de esos factores que dieron como resultado un tardío e imperfecto tratamiento normativo de aquélla.

El “accidentado desarrollo” —utilizando la proverbial expresión de VICENT CHULIÁ³— de nuestra legislación presenta, en relación con la de otros países, ciertas peculiaridades que no pueden comprenderse sin atender a la historia de España y el modo en que el Estado se despliega y actúa en cada momento.

Debemos señalar que nuestra perspectiva, antes que sociológica o ideológica, será jurídica, aunque el enfoque diferirá del que suele ser habitual: conviniendo en que las sociedades cooperativas han sido estudiadas fundamentalmente por mercantilistas y laboristas, seguramente es esta circunstancia la que motiva la falta del suficiente interés por los aspectos de intervención administrativa. Por otra parte, este mismo origen disciplinar conlleva una visión parcial de los instrumentos normativos en cuanto los mismos se valoran en función de elementos muy concretos entre los que sólo en contadas y lógicas excepciones se encuentran los propiamente iusadministrativos.

En relación con ello, suele ser frecuente motivo de crítica doctrinal no sólo la orientación de la normativa cooperativa, sino también, y singularmente, el grado de control administrativo que dicha regulación incorpora. Sin embargo dicha lectura es, en ocasiones, sesgada por cuanto el análisis de esta legislación tiende a aislarse de los rasgos generales de la intervención administrativa en la economía que presiden cada momento, prescindiéndose así de los necesarios matices.

Dicho esto, acometemos el estudio de los antecedentes históricos siguiendo un modelo más clásico que rupturista, esto es, rastreando en primer lugar los orígenes del movimiento cooperativo en España para continuar con el examen de las normas más relevantes y dejando para el final lo que hemos llamado una “visión en perspectiva” de aquellos. Sin pretender huir de estructuraciones novedosas, hemos optado por el esquema que consideramos más eficaz para una comprensión idónea de la evolución normativa, sus avances, retrocesos y puntos de ruptura (estos últimos siempre relativos), que aporten una imagen, lo más fiel posible, de la atención que las sociedades cooperativas han merecido para el Estado y la actitud de éste hacia ellas.

³ VICENT CHULIÁ, 1980. Adjetivos de este tipo son frecuentes para calificar la evolución de la legislación cooperativa española: así, por ejemplo, DUQUE DOMÍNGUEZ (1988: p. 95) la tilda de “atormentada”; o MORILLAS JARILLO (2002 a): p. 4746), que habla de “largo y tortuoso sendero”.

CAPÍTULO I

LOS ORÍGENES DEL COOPERATIVISMO EN ESPAÑA: MOVIMIENTO OBRERO Y COOPERATIVISMO CATÓLICO

I. LAS CLASIFICACIONES DOCTRINALES SOBRE LAS ETAPAS HISTÓRICAS DE LA NORMATIVA COOPERATIVA. CONSIDERACIONES SOBRE LAS MISMAS

1. LAS PROPUESTAS DOCTRINALES

Dejando al margen el giro capital que supone la Constitución Española de 1978 y su devenir posterior hasta llegar al panorama legislativo actual, conviene que nos detengamos, siquiera brevemente, en las propuestas doctrinales tendentes a trazar ciertas líneas en el marco histórico-jurídico de la regulación cooperativa.

Admitiendo la validez de todas ellas, no se trata tanto de realizar un dibujo de etapas cronológicas más o menos pormenorizadas, cuanto de evidenciar los diferentes criterios empleados y advertir, más allá de su interés científico, lo que de información subyacente existe en las mismas.

Puede afirmarse que dichos criterios clasificatorios toman esencialmente tres puntos de referencia⁴:

a) La naturaleza jurídica de las cooperativas desde su contemplación por las leyes y la autonomía de la regulación cooperativa. Las clasificaciones que pueden ubicarse dentro de este grupo ven en el recorrido histórico el camino hacia el reconocimiento de las cooperativas como entidades con singularidades propias merecedoras, en suma, de legislación específica y acorde con las mismas. Así POLO⁵, quien distingue dos etapas en atención a la motivación que mueve al legislador: una inicial, que culminaría con la ley de 1931, marcada por el afán de aquel en separar las cooperativas de otras formas societarias, fundamentalmente las de carácter mercantil; la segunda, a partir de la norma referida, en la que, superada tal preocupación, la cuestión se centra en separar lo sindical y lo cooperativo.

⁴ No incluimos aquellas clasificaciones marcadas por la especificidad y parcialidad de su objeto. Así, por ejemplo, MONTERO SIMÓ (2005: pp. 45 y ss.), que se basa en la normativa fiscal aplicable a las cooperativas.

⁵ POLO, 1942: pp. 214-215.

Se situaría en este mismo grupo DEL ARCO⁶, que habla de tres etapas: la primera, de “tendencia a la autonomía”, presidida por la intención de construir “la institución cooperativa como una categoría propia y diferenciada de las demás categorías jurídicas”; la segunda, que abarca el comienzo del siglo XX hasta la ley de 1931, en la que se produce la regulación separada de diferentes clases de cooperativas; y la tercera, a partir de la ley citada, caracterizada por la aspiración a “la uniformidad legislativa de la institución cooperativa, reconociendo a ésta, cualquiera que sea su clase, un común denominador susceptible de regulación única”.

Más recientemente, emplean similares bases sistemáticas GADEA⁷ y SANZ JARQUE⁸, aunque éste último entremezcla factores doctrinales, hechos históricos y normas de derecho positivo en una evolución cuyo hilo conductor es el proceso de consolidación de las cooperativas en España.

b) *Los principios de organización del Estado.* A este modelo responde la interesante clasificación de VICENT CHULIÁ⁹, quien parte de las bases políticas y socio-económicas de la organización estatal para perfilar tres grandes etapas: i) la correspondiente al Estado capitalista que divide, a su vez, en dos subetapas: la alfonsina (en la que se reconoce el derecho de asociación y se regulan las diversas ramas cooperativas mediante un número reducido de normas) y la republicana (cuyo “periodo de paz” vivió una “amplia institucionalización del cooperativismo”, condenada después por la guerra civil); ii) la presidida por el Estado capitalista autoritario; y, iii) que denomina “de institucionalización del neocapitalismo”¹⁰.

⁶ DEL ARCO ÁLVAREZ, 1963: pp. 199-200.

⁷ GADEA SOLER (1994: pp. 101-102) diferencia: 1) Normativa previa a la existencia de una regulación general de la Sociedad cooperativa, que se subdividiría en dos: a) “Las disposiciones que simplemente reconocen a la Sociedad cooperativa sin atribuirle régimen jurídico propio” (fase que llegaría hasta la Ley de Asociaciones de 1887), y b) “La normativa que contiene la regulación de algunos tipos de cooperativas o de entes de dudoso perfil jurídico con vocación cooperativista”; 2) Legislación republicana; 3) Cooperativismo sindical (Leyes de 1938 y de 1942 y Reglamento de 1943); 4) Etapa de adaptación del régimen jurídico de la sociedad cooperativa a las nuevas exigencias (Reglamento de 1971, Ley General de Cooperativas de 1974 y Reglamento de 1978).

⁸ SANZ JARQUE, 1994: pp. 261-279. Su esquema estaría estructurado en las siguientes fases: a) Iniciación (siglo XIX); b) Implantación, correspondiente a la “generación regeneracionista” (1898-1923); c) Afirmación (Ley de 1931); d) Paréntesis y expansión (comprendiendo el ínterin forzoso de la guerra civil y la legislación franquista); e) Caracterización (Ley de 1974).

⁹ VICENT CHULIÁ, 1972: pp. 465-466.

¹⁰ Con posterioridad a la obra antes citada, el propio VICENT CHULIÁ (1980: pp. 125-126), detalla tres subetapas en esta tercera fase: a) Durante la vigencia de la legislación autoritaria, la normativa de signo neoliberal nacida a partir de la década de los 60 trató de someter al control administrativo de cada Departamento ministerial interesado la actividad de los distintos ramos de cooperativas protegidas; b) Presidida por los cambios introducidos por el Reglamento de 1971; c) Que se inicia con la Ley de 1974, culminando con la CE.

c) *Las cooperativas españolas en el marco global del Movimiento Cooperativo*. Bajo el prisma de universalidad que caracteriza en parte al llamado Movimiento Cooperativo, algunos autores han intentado trasladar la realidad española a las grandes etapas en la conformación de éste. Tal es el caso de las clasificaciones que, bajo prismas muy distintos, aportan SANZ JARQUE¹¹ (en otra de sus obras) y JOANQUET AGUILAR¹².

2. ALGUNAS CONCLUSIONES INICIALES A LA LUZ DE LAS CLASIFICACIONES. CIERTAS PREMISAS A TENER EN CUENTA

2.1. El cooperativismo como fenómeno polimórfico

Aun cuando no todos los criterios reseñados resultan igualmente convincentes, nuestra intención no pasa ni por seguir uno determinado, ni por rechazar de plano cualquiera de los propuestos. A nuestro juicio el interés de las clasificaciones está en lo que dicen y en lo que silencian; en su pretensión omnicompreensiva, pero a la postre siempre parcial. Una parcialidad derivada de la misma elección inicial de la perspectiva clasificatoria que, como hemos visto, es heterogénea.

Tanto ésta —heterogeneidad— como aquella —parcialidad— tienen una causa común, esto es, la imposibilidad de reconducir el cooperativismo a un molde homogéneo y unidimensional. Estamos en suma ante un fenómeno polimórfico en el que, siguiendo a MATEO BLANCO, pueden distinguirse al menos tres vertientes:

“1. *Un plano ideológico: Principios que componen doctrina que origina un movimiento.*

2. *Un plano social: Individuos que se unen, asociándose.*

¹¹ SANZ JARQUE (1974: pp. 12-13) distingue de un modo a nuestro juicio discutible, tres periodos: a) Época de los Pioneros de Rochdale, donde ubica las primeras experiencias (aisladas) de cooperativas; b) “Período de desarrollo”, influido por la Escuela de Nimes y caracterizado por la sucesiva promulgación de leyes de cooperación que en nuestro país se correspondería con el marco ofrecido por la Ley de Asociaciones; y c) “Plenitud del movimiento cooperativo”, en el que éste es reconocido e impulsado desde el Estado, multiplicándose las leyes especiales de cooperación. En España daría comienzo con la Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906.

¹² La clasificación de JOANQUET AGUILAR (1965: pp. 3 y ss.) se apoya en la doctrina cooperativa para desglosar cuatro períodos de un “plan”: a) Correspondiente a los reformadores sociales, ideológicos y utopistas del siglo XIX que en España encontraría su protagonista principal en Fernando Garrido; b) Realizadores prácticos, entre los que cita un buen número de figuras que despliegan su actividad antes y durante la vigencia de la Ley de Asociaciones; c) Cooperativismo “coexistente o abierto”, basado en la idea de los sectores económicos y que, partiendo del reconocimiento del cooperativismo como medio de elevación del nivel de vida, daría pie a la aparición de normas favorables a la cooperación; esta situación se viviría en nuestro país desde comienzos del siglo XX hasta la legislación franquista; d) El cooperativismo como “técnica democrática en la economía” que, con caracteres propios, deja atrás el pensamiento abstracto y utópico de las primeras etapas. A este periodo respondería la ley de 1942.

3. *Un plano económico: la existencia de unas necesidades de esos individuos que les mueven a aquella unión por su interés para formar una empresa*"¹³.

2.2. Un esbozo de las premisas a considerar

La idea del cooperativismo como fenómeno poliédrico constituye el primer e indispensable punto de referencia en el análisis histórico que vamos a enfrentar y que, además, nos permitirá apuntar una serie de premisas que, por el momento, dejamos sólo esbozadas:

a) La labor legislativa, sobre todo en los primeros momentos, no puede desgajarse del componente social e ideológico del cooperativismo y explica en buena medida la orientación normativa de los distintos textos. De este modo, la tarea de regular el fenómeno es inescindible de los orígenes de éste ligados al movimiento obrero, con toda la carga que ello comporta.

b) No obstante lo anterior, sería poco riguroso omitir que no todo el cooperativismo español participa de idéntica situación o, por mejor decir, del mismo origen. Las primeras etapas permiten advertir diferencias sustanciales entre las cooperativas que despliegan su actividad en el agro, de las de consumo o producción; diferencias no sólo en lo obvio (la actividad y consecuencias derivadas de la misma), sino también otras menos evidentes y que se centran fundamentalmente en el distinto signo ideológico de unas y otras.

Ese mismo signo ideológico determina en buena medida el posicionamiento de las clases gobernantes no tanto en cuanto al cooperativismo entendido genéricamente,

¹³ MATEO BLANCO, 1985: p. 41. Esta diferenciación se trasladaría también al mundo de las palabras justificando la distinción entre términos afines. DESROCHE (1980: pp. 366-389), procede a una enunciación exhaustiva de todos los vocablos que se han ido empleando al hilo de los seis escenarios que él distingue (empírico, nostálgico, normativo, explicativo, operativo y marginal). De manera más sencilla SANZ JARQUE (1983: p. 7) apunta: "Se nos presentan las *Cooperativas* en la vida real, en múltiples manifestaciones: como entidades societarias y empresariales típicas: las propiamente cooperativas; como organización propia y especial, la *Organización cooperativa* que disciplina y defiende aquellas de modo colectivo; y como doctrina, principios y normas o legislaciones especiales, el *Movimiento cooperativo*, que fundamentan, matizan y rigen las cooperativas de modo propio y diferente de los entes societarios y empresariales anteriormente conocidos. En conjunto, todo ello constituye una serie típica de relaciones económico-sociales y jurídicas, de organización, y de doctrina, principios y normas, que son consustanciales a la estructura vigente de la Comunidad y del Estado y forman una nueva institución de la vida social". El mismo autor desarrolla estos conceptos en su obra posterior (1994: pp. 14-16).

Dada la perspectiva de esta obra nuestro interés se centrará más en los planos ideológico y económico, y no tanto en la vertiente sociológica. Valga de referencia para esta última, la obra de LLOMBART BOSCH (1985: pp. 79 y ss), donde se identifican los procesos sociales implicados en la cooperación y la intersección entre ellos.

como al sector correspondiente que era favorecido o relegado en función de criterios de tipo político¹⁴.

c) La vertiente ideológica cobra singular fuerza desde el momento en que las primeras experiencias cooperativas tienen una importante base personalista: las cooperativas son obras concretas de personas determinadas que imprimen su huella e influencias teóricas en aquéllas, hasta el punto que el fracaso de algunas de tales experiencias va unida indefectiblemente a la desaparición de las personas que las crearon.

d) Sólo desde la complejidad del fenómeno se entiende la frustración que provoca en la doctrina la carencia de una normativa adecuada al mismo. En los primeros estadios apenas se atiende al carácter empresarial de las cooperativas porque sus singularidades provocan problemas de encaje en las figuras conocidas, y porque su cara social y política difumina ese aspecto puramente económico.

Se discute si son sociedades, asociaciones, instituciones. Se las aleja de las fórmulas societarias mercantiles con base en un concepto del “lucro” que ni siquiera es unívoco. Su relación con las clases sociales más necesitadas termina siendo un arma de doble filo: por una parte, porque toda promoción pública tiene un marcado carácter de tutela, cuando no de paternalismo; por otro, porque se desprecia su aptitud para el juego del mercado, quedando de este modo desplazadas como actividad económica de segunda fila.

e) Se subraya mayoritariamente que la regulación es tardía y va a remolque de una realidad a la que, además, no se atiende de modo idóneo. Sin embargo, hay que tener presente que esa circunstancia es una constante en el Derecho Comparado¹⁵. A lo que

¹⁴ Sirvan de síntesis las palabras de DEL ARCO ÁLVAREZ (1977: p. 36), quien, tras subrayar que, en España, las relaciones entre el cooperativismo y el Estado “han ido a remolque de la política imperante en cada momento”, ha estado “carente de criterios sistemáticos” y presidida por una “muy desigual orientación según los diferentes sectores cooperativos y las necesidades que acuciaban a la sociedad”, manifiesta: “Por ejemplo, desde los últimos años del pasado siglo, las normas fiscales prestaron especial protección a las cooperativas formadas por obreros. En los primeros años del presente siglo —con altibajos determinados por el partido que influía en el Gobierno— fueron también protegidas las cooperativas llamadas Sindicatos Agrícolas formadas por los agricultores. Durante los años de la dictadura del general Primo de Rivera se trató de impulsar el cooperativismo aplicado al consumo de los empleados civiles y militares para reforzar su poder de compra, y también las cooperativas de casas baratas. La República fue hostil a las cooperativas agrarias de signo confesional católico y demostró preferencia por las cooperativas de consumo y de producción formadas por obreros”.

¹⁵ COLOMBAIN (1956: p. 136), quien destaca que “en los países en que el movimiento cooperativo es más antiguo, el legislador no intervino hasta muy tarde: en 1852 en Gran Bretaña, en 1867 en Alemania y Francia, en 1881 en Suiza y en 1883 en Italia”, limitándose, además, a otorgar a las cooperativas un estatuto jurídico que permitiera su existencia, aunque insuficientemente delimitado del que regía las sociedades de capital. En este sentido apunta que “los cooperadores han tenido que hacer prolongados

debe añadirse el hecho de que dicha demora va en parte pareja a la propia tardanza en la aparición del fenómeno cooperativo en nuestro país, salvadas ciertas excepciones que, como tales, son ejemplos aislados de un cooperativismo en ciernes.

f) Según hemos visto, las diversas clasificaciones doctrinales que tratan de ordenar la legislación cooperativa española, aluden al período anterior a la Ley de 1931 agrupando en el mismo normas de muy diverso carácter pero con un denominador común: la inexistencia de una regulación unitaria propiamente cooperativa; hecho que, sin embargo, no debe identificarse con la ausencia de toda regulación.

El estudio de esta época plantea así un problema que no puede resolverse con la mera reproducción lineal de las normas que, de modo directo o indirecto, afectaron a las cooperativas. Y ello porque la propia tardanza en la producción normativa, la finalidad a la que atendieron las diversas normas de este período y la inserción de las cooperativas en moldes que, aunque ligados a la misma, no eran específicos de ellas, no pueden entenderse como algo “casual”.

En todo caso, suele apuntarse que el nacimiento del cooperativismo en España obedece a la doble orientación que trataremos seguidamente.

II. COOPERATIVISMO Y MOVIMIENTO OBRERO

Como apuntábamos antes, el cooperativismo nace con la revolución industrial y hunde sus raíces en el movimiento asociativo obrero¹⁶. Este origen es insoslayable a la hora de analizar este período y determina una serie de consecuencias de imprescindible cita:

a) El tardío desarrollo en España de la Revolución industrial explica la demora en la aparición del proletariado (entendido como clase consolidada) y de los conflictos sociales ligados al mismo¹⁷. Una circunstancia que sirve igualmente para justificar el retraso en el surgimiento del cooperativismo español, en cuanto éste sólo es entendible como reacción contra las penosas condiciones de vida y trabajo resultantes de la industrialización y sus componentes (maquinismo, liberalismo burgués,...)

b) El origen de la cooperación industrial en España vive un proceso parejo a las tres etapas fundamentales que suelen distinguirse en el itinerario del derecho de

esfuerzos para obtener, al menos en un gran número de países, una legislación más conforme a la naturaleza propia de su institución”.

¹⁶ VALDÉS DAL-RE (1975: p. 43), llega a hablar de “identidad genética” entre los movimientos cooperativo y asociativo obrero.

¹⁷ ALARCÓN CARACUEL, 1975: p. 50. Este autor, siguiendo a TUÑÓN DE LARA, hace notar que la proletarización sólo se da en Cataluña en la segunda mitad del siglo XVIII y adquiere consistencia en el siglo XIX (p. 17)

asociación —prohibición, tolerancia y reconocimiento¹⁸— y, en este sentido, se ve marcado por la pretensión del Estado de dominar, encauzar y tener controlado un impulso social frente al que sentía temor.

Desde la perspectiva del Derecho Cooperativo —en tal momento obviamente inexistente— puede decirse que *temor y política* conforman las bases en las que se asienta esta época y que explicarían la ambivalencia que caracteriza la escasa regulación: el temor trata de reducirse ya mediante la prohibición de cualquier modalidad asociativa, ya a través de mecanismos intervencionistas de control; la política obliga a apaciguar las reivindicaciones sociales y económicas mediante puntuales concesiones a la clase obrera y ciertas medidas de apoyo oficial a las organizaciones por ella creadas.

Esta doble faz explicaría la perplejidad que provoca la sucesión a veces, coexistencia otras, de normas dispersas, carentes de una secuencia lógica y que, en cualquier caso, eran inadecuadas para el fenómeno cooperativo considerado en su integridad.

c) Desde otro plano, la integración inicial del cooperativismo en el movimiento asociativo obrero conlleva la identidad inicial en el fermento ideológico que lo soporta: nos referimos, en concreto, al socialismo utópico de figuras como FOURIER, OWEN, SAINT-SIMON, KING,..., “hermano de origen”¹⁹, cuyo asentamiento en España se produce hacia la mitad del siglo XIX y que explica que las primeras cooperativas surgieran como “verdaderas sociedades de resistencia”²⁰, adquiriendo la apariencia de “movimiento subversivo”²¹. En este sentido, no puede negarse que algunos de los principales introductores del cooperativismo en España mantenían estrechos lazos con el socialismo²², si bien éstos se truncaron después de la I Internacional.

¹⁸ ALARCÓN CARACUEL, 1975: p. 10.

¹⁹ La expresión corresponde a GIDE, 1944: pp. 44.

²⁰ GONZÁLEZ DE VEGA, 1964: pp. 283.

²¹ DIVAR GARTEIZAURRECOA, 1987: p. 8.

²² Entre otras, destacan las figuras de Fernando GARRIDO y Antonio FABRA RIBAS que, iniciados en el socialismo, terminaron por enfocar sus desvelos hacia el movimiento cooperativo del que fueron propagandistas y precursores. Glosan estos personajes y su obra, GASCÓN HERNÁNDEZ, 1968: pp. 67-69; PÉREZ BARÓ, 1970: pp. 50-51; QUINTERO HURTADO, 1979: pp. 39-42.

1. MUTUALISMO, COOPERATIVISMO Y SINDICALISMO: TRES RAMAS CON UN MISMO ORIGEN

Las reivindicaciones del movimiento obrero no hallaron un único cauce de manifestación, sino tres caminos que, aunque complementarios, fueron paulatinamente singularizándose: mutualismo²³, cooperativismo y sindicalismo.

Al margen de las distinciones conceptuales que pudiera hacerse sobre los mismos, es indudable que, en los orígenes, tales ramas tendieron a confundirse²⁴ en cuanto compartían una causa y pretensión comunes: la defensa frente a los efectos demoledores que el liberalismo capitalista y la industrialización estaban teniendo sobre las clases trabajadoras.

En cualquier caso, la confusión antes apuntada provocó un doble efecto perturbador:

a) La hostilidad de las organizaciones sindicales

En el seno del propio movimiento obrero el afán por marcar diferencias entre las diversas manifestaciones llevó en ocasiones al enfrentamiento entre las mismas²⁵. En este sentido puede afirmarse que el cooperativismo sufrió la hostilidad de las organizaciones sindicales; una postura desencadenada a raíz de las pugnas producidas entre MARX y BAKUNIN en la I Internacional²⁶, y que, en clave nacional, halló elocuente reflejo en el dictamen del Primer Congreso Obrero Español (Barcelona, 1870):

²³ Pese a los vínculos del mutualismo con el movimiento asociativo obrero, AVALOS MUÑOZ (1991: p. 39) describe cómo los antecedentes directos de aquel se remontan a las cofradías y hermandades de socorros de la Edad Media. Los orígenes del mutualismo en España y su evolución hasta la Ley de Asociaciones de 1887 son pormenorizadamente estudiados en esta obra, pp. 39-45.

²⁴ DESROCHE, 1980: p. 70. Acerca de la “nebulosa inicial del movimiento obrero”, ARANZADI TELLERÍA, 1988: pp. 34-35.

Resulta significativo que el ensamblaje entre las tres vertientes haya permanecido en el tiempo hasta conformar lo que DEFOURNY denomina el “tríptico” que ocupa el lugar central del concepto de “Economía Social”. DEFOURNY, Jacques. “Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector”. En AAVV (dir. MONZÓN y DEFOURNY), 1992: p. 18.

²⁵ Sobre la ligazón entre cooperativismo y sindicalismo como “dos manos de un solo cuerpo”, MÜNKNER (1978: 1-4), quien sin embargo hace notar la escasa colaboración entre ambos y su institucionalización separada. Este autor sostiene que la existencia de “un cierto elemento de desconfianza” entre ambas puede obedecer al tradicional alineamiento político de los sindicatos, frente a la tendencia cooperativa de no-alineación partidista, así como al distinto enfoque con el que trabajan, más amplio (en cuanto a sus destinatarios y actividades) en las cooperativas que en las organizaciones sindicales (centradas “sobre la base de una estructura tripartita gobierno-empleador-empleado”).

²⁶ VELARDE FUERTES, 1977: p. 32. Sobre la I Internacional y la confrontación que el mismo abrió entre socialismo y cooperativismo, DESROCHE, 1980: pp. 71-73. En cuanto a la influencia de la I Internacional en el movimiento asociativo obrero español, ALARCÓN CARACUEL, 1975: pp. 126-128 y bibliografía general allí citada en nota al pie núm. 16 (p. 126).

“Que la cooperación en sus dos ramas de producción y consumo, no puede ser considerada como medio directo y absoluto para alcanzar la emancipación de las clases trabajadoras, sólo sí puede servir de medio indirecto para aliviar algún tanto la suerte de una parte de nosotros y ayudarnos a trabajar en la consecución del verdadero objetivo... La cooperación de producción en sí o como término está ya juzgada, es una institución puramente burguesa que sólo puede realizar la emancipación de una parte insignificante de nosotros, y cuyo desarrollo si fuese posible dentro de nuestra actual sociedad, nos llevaría a la creación de un quinto estado social, mucho más infeliz, mucho más explotado que lo es hoy la clase trabajadora. La cooperación de consumo, más pura en su naturaleza, ni aislada ni combinada con la de producción, tampoco sería capaz de emanciparnos”²⁷.

Las suspicacias de las facciones obreristas más radicales fueron motivo de preocupación por parte del cooperativismo²⁸, y además de producir un distanciamiento entre ambos, generó una situación paradójica que DÍAZ DE RÁBAGO narraba con las siguientes palabras:

“Por un lado, los cooperadores eran víctimas de la odiosidad de las sociedades de resistencia (...). Por otro, el gobierno de la revolución, a proporción que crecía el peligro social, había ido rectificando su benevolencia para con el movimiento societario, de cuyos verdaderos fines desconfiaba (...)”²⁹.

b) Poder público y cooperativas: entre la integración y la represión

Desde las instancias políticas, la comprensión de las distintas ramas en el movimiento asociativo obrero llevó al tratamiento homogéneo de tales fenómenos y a una actitud de oposición a los mismos que, por lo que concierne a la cooperación, habría de traer consecuencias adversas en el futuro. No obstante, esta afirmación sólo es válida en los estadios caracterizados por la clandestinidad, por cuanto a medida que la individualización de las vertientes reseñadas fue haciéndose evidente, también la postura pública se matizó.

ALARCÓN CARACUEL señala que en la etapa comprendida entre 1839 y 1868, la “clase dominante española” toleró, incluso fomentó, el mutualismo y el cooperativismo, reprimiendo por contra a los sindicatos por considerar que eran los únicos que entrañaban auténtico peligro para el poder establecido. De cualquier modo, este periodo daría lugar a una normativa “bifronte”: permisiva, por un lado (el ejemplo más evidente es el representado por la Real Orden Circular de 28 de febrero de 1939 autorizando la

²⁷ Cita textual recogida por JOANQUET AGUILAR, 1965: pp. 8-9. Para CIURANA FERNÁNDEZ (1964: p. 65), las acusaciones obreristas acerca del “conservadurismo cooperativo” se debían “principalmente a las interpretaciones burguesas de la cooperación y a la existencia de falsas cooperativas”.

²⁸ Así lo demuestra el Congreso de cooperativismo Catalano-Balear celebrado en 1902. Acerca de este congreso, DEL ARCO ÁLVAREZ, 1977: p. 41.

²⁹ Citado por GONZÁLEZ DE VEGA, 1964: pp. 286-287.

constitución de asociaciones de socorros mutuos³⁰) y represiva, por otro, que mediante mecanismos de diverso tipo, trató de entorpecer, cuando no disolver, los conatos más importantes del asociacionismo obrero³¹.

La Revolución de 1868 trajo consigo la Constitución de 1869³², y con ella el reconocimiento del derecho de asociación. Pertenecen también a esta época los primeros ejemplos de legislación social que alcanzan una disposición favorable a la cooperación, como exhibe con nitidez la Orden de 26 de junio de 1870³³:

“Una de las formas más útiles del principio de asociación es la de las Sociedades cooperativas. La influencia moral que ejercen en los Estados fomentando el trabajo, favoreciendo el ahorro, despertando la previsión y aliviando las desgracias en las clases obreras, las hace acreedoras de toda la solicitud del Gobierno. En las naciones más cultas de Europa y de América se atiende con tan especial esmero al desarrollo de esta clase de Sociedades, que se

³⁰ Incorporada en los Anexos a la obra de ALARCÓN CARACUEL, 1975: p. 314. Dicha Real Orden Circular de 1839 sometía la formación de asociaciones de socorros mutuos a tres condiciones:

“1. Presentar a la autoridad civil superior de la provincia los nuevos estatutos o reformas que convenga hacer en los actuales, para su conocimiento y corrección de lo que pudieran contener contrario a las leyes.

2. Dar conocimiento a la misma autoridad de las personas que dirijan la sociedad, o que intervengan en sus caudales, siempre que sean nombrados o reemplazados.

3. Avisar al jefe político o, donde éste no resida, al alcalde, cuando se celebren juntas generales, expresando el lugar y hora de la reunión, la cual podrá ser presidida sin voto por aquél o, en su caso, por el alcalde”.

Es de destacar que el ropaje de sociedades de socorros mutuos sirvió de cobertura a múltiples organizaciones obreras, situación que trató de atajarse mediante la Real Orden de 25 de agosto de 1853 (*últ. op. cit.*, pp. 319-320) que, suspendiendo la antes citada de 1839, las recondujo “por analogía” a la regulación sobre compañías mercantiles. Las razones que la Real Orden expone no pueden ser más elocuentes, aludiéndose a los “funestos resultados que pueden producir a los intereses públicos y particulares la facilidad y frecuencia con que se establecen sociedades de seguros mutuos sin la conveniente autorización e inspección del Gobierno”, “la ignorancia y mala fe [que] pueden ocasionar abusos que desvirtúen el fecundo y benéfico principio de esta clase de asociaciones” y “la [necesidad] de evitar los peligros del desorden sin destruir la infatigable acción individual”.

³¹ ALARCÓN CARACUEL, 1975: pp. 80 y ss.

³² *Gaceta de Madrid* núm. 158, de 7 de junio de 1869. Recordemos que el art. 17 de la Constitución de 1869 establecía que “tampoco podrá ser privado ningún español: (...) del *derecho a asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública...*”. Un precepto que encontraba su complemento receloso en el art. 19 del propio texto constitucional:

“A toda asociación cuyos individuos delinquieren por los medios que la misma les proporcione podrá imponérsele la pena de disolución.

La Autoridad gubernativa podrá suspender la asociación que delinca, sometiendo incontinenti a los reos al Juez competente.

Toda asociación cuyo objeto o cuyos medios comprometan la seguridad del Estado podrá ser disuelta por una ley”

³³ *Gaceta de Madrid* núm. 178, de 27 de junio de 1870. Por medio de ella se ordenaba la inserción gratuita en la *Gaceta de Madrid* y Boletines oficiales de los documentos a los que se refería el art. 3 de la Ley de 19 de octubre de 1869 a Sociedades cooperativas de trabajo personal y aquellas de capital inferior a 10.000 pesetas.

las están concediendo franquicias y exenciones. Coartado en España, antes de la Revolución de Septiembre, el derecho de asociación, no era posible que se desarrollase el benéfico espíritu de este principio ni que se formasen aquellos loables institutos; pero hoy, que tal derecho está reconocido en la Constitución del Estado para todos los fines, no reprobados por la moral o las leyes, es de creer, y así empieza a observarse, que la iniciativa individual se apresure a fundar aquellas Compañías, cumpliendo al Gobierno en este caso evitar toda traba a tan fecundo movimiento”.

2. EL COOPERATIVISMO AL AMPARO DEL RECONOCIDO DERECHO DE ASOCIACIÓN

Tras los múltiples avatares que jalonan la historia española del siglo XIX, se aprueba, al amparo del art. 13 de la Constitución canovista de 1876³⁴, la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887³⁵ que habría de servir de cobertura al cooperativismo hasta bien entrado el siglo XX.

El art 1.2º LAs. incluía expresamente a las cooperativas al prescribir: “*Se regirán también por esta ley los gremios, las Sociedades de socorros mutuos, de previsión, de patronato y las cooperativas de producción, de crédito o de consumo”.*

Sin embargo, el art. 2.2º LAs. introdujo un punto de oscurantismo al señalar dentro de las excepciones al ámbito de aplicación de la ley: “*Las Sociedades que no siendo de las enumeradas en el art. 1, se propongan un objeto meramente civil o comercial, en cuyo caso se regirán por las disposiciones del derecho civil o del mercantil, respectivamente”.*

La trascendencia de esta norma sólo se entiende desde la exclusión de las cooperativas del Código de Comercio; hecho que, anterior en el tiempo, marcará irremediabilmente la historia de la legislación cooperativa española.

A pesar de la importancia que la Ley de Asociaciones tuvo al dotar de una cobertura jurídica mínimamente estable al cooperativismo, se critica lo inadecuado de dicho ropaje no sólo por las limitaciones que comportaba para la realización de actividades económicas³⁶, sino también por el control público que acarrea para las cooperativas³⁷.

Este régimen de intervención se conformaba, esencialmente, de los siguientes elementos:

³⁴ *Gaceta de Madrid* núm. 184, de 2 de julio de 1876.

³⁵ *Gaceta de Madrid* núm. 193, de 12 de julio de 1887. En adelante, Las.

³⁶ GÓMEZ DE ECHÁVARRI Y VIVANCO, s.a: p. 214, señalaba que difícilmente podía haber “preceptos más en abierta oposición al espíritu mercantil que los que entraña dicha ley”. Abundan en esta misma idea, SÁNCHEZ CALERO y OLIVENCIA RUIZ, 1964: pp. 169-170; VICENT CHULIÁ, 1972: p. 459.

³⁷ DIVAR GARTEIZURRECOA, 1987: p. 14.

a) *Procedimiento de constitución*. Los fundadores estaban obligados a presentar cierta documentación ante el Gobernador de la provincia en la que aquella tuviera su domicilio, “expresando claramente la denominación y objeto de la Asociación, su domicilio, la forma de su administración o gobierno, los recursos con que cuente o con los que se proponga atender a sus gastos, y la aplicación que haya de darse a los fondos o haberes sociales caso de disolución” (art. 4.1° LAs.).

Caso de que los documentos no reunieran las condiciones requeridas, el Gobernador, dentro de los ocho días siguientes, podía devolverlos para que se subsanaran los eventuales defectos. La falta de respuesta administrativa en el mencionado plazo de ocho días desde la presentación de la solicitud y documentación por parte de los fundadores, determinaba la constitución o modificación de la asociación (art. 5.1° LAs.)

b) *Registro especial de Asociaciones*, cuya llevanza correspondía al Gobierno de la provincia y en el que constaban las asociaciones constituidas sitas en su territorio y los documentos a que obligaba la ley (art. 7 LAs.). La existencia legal de las asociaciones se acreditaba mediante “certificados expedidos con relación al registro, los cuales [no podían] negarse a los Directores, Presidentes o representantes de la Asociación” (art. 8.1° LAs.)

c) *Suspensión gubernativa y disolución judicial*. Si el Gobernador, a la vista de los documentos, entendiera que la Asociación había de reputarse ilícita, remitiría los mismos al Tribunal o Juzgado de instrucción competente (art. 6.2° LAs.). En este sentido, hay que tener en cuenta que la “*autoridad judicial [era] la única competente para decretar la disolución de las Asociaciones*” (art. 15.1 LAs.), reduciéndose las facultades gubernativas a la suspensión de las mismas, “especificando con toda claridad los fundamentos en que se apoye” (art. 12.2° LAs.). Dicha suspensión, que debía basarse en acuerdos o actividades ilícitas de sus miembros, quedaba sin efecto si en los veinte días siguientes no era confirmada por la autoridad judicial (art. 12, último párrafo LAs.).

d) Estas previsiones se acompañaban de ciertos *deberes de información y potestades administrativas de inspección y sanción*, dirigidos a que el Gobernador de la provincia tuviera conocimiento de las actividades de las asociaciones, objeto de sus reuniones y lugares de celebración de las mismas (arts. 9 a 12 LAs.)

III. EL COOPERATIVISMO AGRARIO: LA LEY DE SINDICATOS AGRÍCOLAS DE 1906

La trayectoria de la cooperación industrial dista de ser trasladable al entorno rural, y a pesar de que quepa reconocerse la existencia de un proletariado agrario, sus influencias y fisonomía responden a moldes sustancialmente distintos.

La lamentable situación de hambruna y las revueltas esporádicas pero violentas que vive el agro español a fines del XIX exigían una respuesta pública que, sin embargo, tardó en materializarse. Por otro lado, en este tiempo cobra singular relieve la iniciativa privada impulsada por los denominados “católicos sociales” que fue intensa no sólo en cuanto a la formación, más o menos ordenada, de organizaciones campesinas, sino también en propaganda, difusión y reivindicación de una normativa que diera respuesta a los gravísimos problemas del mundo rural.

A ello coadyuvó, sin duda, la Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII (1891) que, desde una perspectiva amplia —no hay que olvidar el subrótulo de la misma: “Sobre la situación de los obreros”—, alentaba la toma de postura a favor de las clases humildes y sentó las bases de la doctrina social católica³⁸.

1. “PRIVILEGIOS” Y OBSTÁCULOS

Tras un proceso que arranca en 1901, en enero de 1906 logra ver la luz la Ley de Sindicatos Agrícolas³⁹. Para SALINAS RAMOS la intención de esta ley pasaba por “facilitar la asociación profesional de las poblaciones campesinas”, lo que se concretaba en el reconocimiento de beneficios tributarios y cierta simplificación en los trámites administrativos para su constitución y registro⁴⁰.

AMORÓS RICA afirma atinadamente que ésta “es únicamente una Ley de exenciones tributarias”, hasta el punto que “sin su significado tributario, no tendría razón de ser, ya que tales entidades hubieran podido constituirse al amparo de la legislación específica de asociaciones o de la legislación común”⁴¹. En efecto, de los

³⁸ Destaca la influencia de esta Encíclica en el cooperativismo agrario, MONTOLÍO HERNÁNDEZ, 1992: p. 39. En todo caso la visión del modelo cooperativo como síntesis en versión económica de los valores cristianos no es exclusiva de este periodo; en este sentido, véase la influyente obra de Luis ALMARCHA HERNÁNDEZ, Obispo de León [compendiada parcialmente en 1970: en especial pp. 172, 175-178, 198-204 y 385-388] que, según MATEO y PALACIO (1979: p. 19) “[traza] un puente sobre los acontecimientos políticos para unir el espíritu de los sindicatos católicos con la nueva empresa cooperativa agraria de la posguerra”.

³⁹ *Gaceta de Madrid* núm. 30, de 30 de enero de 1906. SALINAS RAMOS (1976: pp. 41-57) realiza el más extenso estudio con el que se cuenta sobre la génesis de esta Ley.

⁴⁰ SALINAS RAMOS, 1976: p. 59.

⁴¹ AMORÓS RICA, 1952: p. 99.

ocho artículos que la componen, su núcleo fundamental pesa sobre los arts. 6 y 7 determinantes de las condiciones a cumplir para la obtención de los mencionados beneficios fiscales.

La reiterada idea de que ésta era una “Ley de privilegios” se desdijo, sin embargo, en la práctica normativa y administrativa inmediatamente posterior. El contenido y fundamento de la ley recibió su revés más importante por obra del Real Decreto de 8 de agosto de 1907⁴² —conocido como “Reglamento de Osma” por el nombre del Ministro de Hacienda firmante del mismo— que, con pretendida provisionalidad, incorporó sustanciales trabas a la constitución de Sindicatos agrícolas incorporando ciertos condicionantes a la obtención de las exenciones del art. 6 LSAg⁴³, limitando las operaciones sociales a las que tales exenciones alcanzaban (art. 3) y requiriendo la “declaración de exención” expresa por Real Orden del Ministerio de Hacienda, para que ésta fuera efectiva (art. 6).

La reacción frente al Reglamento de Osma, liderada prioritariamente por los grupos católicos, no se hizo esperar aunque su “provisionalidad” no terminaría hasta que por Real Decreto de 16 de enero de 1906⁴⁴ se aprueba el Reglamento para la ejecución de la ley de 28 de enero de 1908 sobre Sindicatos agrícolas, bautizado como “Reglamento de Maura”. Aun cuando la regulación del mismo elimina algunos de los obstáculos reseñados, no es menos cierto que procede a una alteración importante en el procedimiento de constitución de los Sindicatos:

Así, y de acuerdo con el art. 2 LSAg.:

“Para la constitución de un Sindicato agrícola bastará que lo pidan, en solicitud dirigida al Gobernador de la provincia, las personas que deseen formarlo, en número no menor a diez, o una Asociación agrícola legalmente organizada.

A la solicitud pidiendo la autorización se acompañará una copia de los estatutos y la lista de las personas que formen el Sindicato, indicando las que pertenezcan al Comité directivo y los recursos con que han de contar para su sostenimiento.

⁴² *Gaceta de Madrid* núm. 282, de 9 de octubre de 1907.

⁴³ De acuerdo con el art. 1 de dicho Reglamento provisional la exención de los impuestos de Timbre, Derechos reales y Utilidades concedida en virtud del precitado art. 6 LSAg. se condicionaba al cumplimiento de dos requisitos: a) que estuvieran constituidos “*exclusivamente* por propietarios, colonos, aparceros o arrendatarios de fincas rústicas o por ganaderos”; y b) “que dichos propietarios, colonos, aparceros, arrendatarios o ganaderos *lo sean en el pueblo en que tenga su domicilio el Sindicato o en aquellos a los cuales haya de extender sus operaciones*”.

A esa restricción ha de añadirse la derivada de ciertas exigencias que comportaban que las exenciones fueran precedidas de la realización de trámites con coste económico para los promotores de los Sindicatos. Sobre esta última cuestión, SALINAS RAMOS, 1976: pp. 52-54.

⁴⁴ *Gaceta de Madrid* núm. 17, de 17 de enero de 1908.

De toda modificación que se haga en los estatutos se dará conocimiento al Gobernador de la provincia.

A estos efectos se abrirá en todos los Gobiernos de provincia un Registro especial de Sindicatos agrícolas, del que se sacarán las certificaciones que se estimaren necesarias”.

Este procedimiento, que residenciaba los escasos y sencillos trámites en el Gobernador civil, se hace manifiestamente más gravoso en el Reglamento de 1908 convirtiendo aquel en mera correa de transmisión burocrática y atribuyendo las facultades decisorias a la Administración del Estado.

En síntesis, el Reglamento de Maura obligaba a que la documentación presentada ante los Gobiernos de provincia se comunicara al Ministerio de Fomento para que éste, en los veinte días siguientes, la remitiera al Ministerio de Hacienda con expresión de las “conclusiones de su examen” (art. 1). Éste, en igual plazo de veinte días, aceptaba o no la calificación como Sindicato agrícola y el goce de las exenciones, notificándolo al Gobernador y al Delegado de Hacienda para que se procediera, en su caso, a la pertinente inscripción en el Registro especial (art. 2).

De igual modo se contemplaba el modo de solucionar las eventuales discrepancias entre los Ministerios antedichos, así como los recursos procedentes contra las decisiones denegatorias de la meritada calificación (arts. 3, 4 y 5)⁴⁵.

Este entorpecimiento por vía normativa se acompañó de una praxis administrativa obstruccionista debida, según SALINAS RAMOS, a “la constante rivalidad entre católicos-sociales y la Administración del Estado”⁴⁶. Una pugna que encontró manifestación pública a través de campañas favorecidas por un considerable apoyo popular que el autor citado basa en los siguientes factores:

“a) existía un generalizado rencor contra la caciquil maquinaria del Estado; b) los agricultores se hallaban en la lamentabilísima situación de abandono y retraso; c) la gran mayoría de los agricultores sentían un profundo y sagrado respeto a los principios y a las instituciones de la religión católica, y la bandera tremolada en esas campañas era que las trabas administrativas procedían de los políticos anticlericales que no querían sindicatos agrícolas; los políticos

⁴⁵ La posible discrepancia de Fomento sobre una denegación de calificación de Hacienda se zanjaba “[dando] cuenta al Consejo de Ministros” (art. 4). La coincidencia de parecer negativo entre ambos Ministerios determinaba la declaración denegatoria por parte del de Hacienda, decisión contra la cual “no se [daba] más recurso que el contencioso administrativo” (art. 3)

⁴⁶ SALINAS RAMOS, 1976: 67. En este mismo sentido, véase GONZÁLEZ DE VEGA (1964: p. 326), que reproduce un escrito de 30 de diciembre de 1915 dirigido por el Obispo de Palencia al Ministro de Hacienda quejándose de la dureza de ciertas Reales Órdenes que niegan la condición de Sindicato agrícola a algunas agrupaciones agrarias de ciertos pueblos castellanos y en el que se trasluce que aquéllas se basaban exclusivamente en la vinculación de dichas agrupaciones al movimiento católico y en la inclusión en sus estatutos de fines morales y religiosos.

Por su parte, NOGUER (1909 b): pp. 61-62), hizo notar el paralelismo con la situación en Italia, donde “pese a contar con el apoyo de las instancias eclesiásticas, las Cajas rurales católicas sufrieron la hostilidad de la administración civil”.

*contraatacaban diciendo que muchas de tales asociaciones no podían considerarse como sindicatos, sino cofradías a cuya sombra se amparaban intereses políticos de grupos carlistas, integristas o conservadores*⁴⁷.

A pesar de los trances que preñaron la LSAg. y su aplicación, lo cierto es que ésta tuvo una larga vigencia temporal⁴⁸, permitiendo, como veremos, un innegable desarrollo del cooperativismo agrario.

2. SINDICATOS AGRÍCOLAS Y COOPERATIVISMO AGRARIO

En puridad, los Sindicatos Agrícolas constituían un marco para organizaciones agrarias de distinto carácter —muchas veces con fines exclusivamente mutuales y filantrópicos—, entre las cuales se incluían, como un destinatario más, las “instituciones de cooperación” (art. 1.8º LSAg.)

A pesar de que no estamos ante una norma estrictamente dirigida a cooperativas, es indubitado que el desarrollo del cooperativismo agrario no puede entenderse sin esta ley y la aplicación que de la misma se hizo desde la Acción Social Católica⁴⁹. Así, la cooperación agraria se liga en buena medida a la creación de las Cajas Rurales⁵⁰ que, por influencia del modelo de RAIFFEISEN⁵¹, son impulsadas fundamentalmente por el clero⁵² y adquieren una fuerte impronta moral y religiosa que las acompañará desde sus inicios. Las Cajas Rurales, unidas por regiones, crearían la Confederación Nacional Católica Agraria, conociendo su período de mayor esplendor entre 1919-1929⁵³.

⁴⁷ SALINAS RAMOS, 1976: p. 68.

⁴⁸ Téngase en cuenta que la LSAg. fue derogada por Ley de 2 de septiembre de 1941 (BOE núm. 251, de 8 de septiembre) y, por diversas circunstancias a las que aludiremos después, fue el marco jurídico del que se sirvió la cooperación agraria con preferencia, incluso, a la normativa propiamente cooperativa que habría de venir con posterioridad.

⁴⁹ DEL ARCO ÁLVAREZ, 1965: p. 148.

⁵⁰ DEL ARCO ÁLVAREZ, 1978: p. 88.

⁵¹ Dicho modelo fue conocido en España a través, sobre todo, de la obra de DÍAZ DE RÁBAGO y se caracterizaba por sus tintes paternalistas y religiosos. Considerado el padre del crédito agrícola cooperativo, de RAIFFEISEN se ha dicho que era “un representante de la línea liberal con enfoque social” (COQUE MARTÍNEZ, J., 2001: p. 34) o que “confiaba demasiado en la caridad de los ricos y (...) no se planteaba el problema de su existencia y del origen de su riqueza” (ELENA DÍAZ, F., 1964: p. 48)

La biografía más completa de RAIFFEISEN es la de BRAUMANN, 1988. Sobre el cooperativismo raiffeseniano en general, ARANZADI TELLERÍA, 1976: p. 52. En relación con la influencia y evolución de este modelo en el cooperativismo de crédito agrario español, ofrece profusión de datos MARTÍNEZ SOTO, 2003:pp. 63-68.

⁵² En cuanto a los protagonistas de la puesta en práctica en España del esquema raiffeseniano (Luis Chaves en Zamora, el Padre Vicent en Valencia, etc.), véase DEL ARCO ÁLVAREZ, 1977: p. 42.

⁵³ SANZ JARQUE, 1994: p. 266. VELARDE FUERTES (1977: p. 35) revela que esta Confederación “*monta la base electoral de la democracia cristiana española, con la CEDA*”.

CAPÍTULO II

LOS PRIMEROS PASOS: EL DEFICIENTE TRATAMIENTO LEGISLATIVO DEL FENÓMENO COOPERATIVO

I. EL ART. 124 DEL CÓDIGO DE COMERCIO Y SU (NEGATIVA) INFLUENCIA

Podría decirse que el Código de Comercio de 1885 es crucial para la cooperación *por vía negativa*, esto es, precisamente por excluir las cooperativas de su ámbito de aplicación.

Desoyendo las bases que, contenidas en el Decreto de 20 de septiembre de 1869⁵⁴, habían de servir para su elaboración, el conocido art. 124 Ccom⁵⁵ establecía:

“Las compañías de seguros contra incendios, de combinaciones tontinas sobre la vida para auxilios a la vejez, y de cualquier otra clase, y las cooperativas de producción, de crédito de consumo, sólo se considerarán mercantiles y quedarán sujetas a las disposiciones de este código, cuando se dedicaren a actos de comercio extraños a la mutualidad o se convirtieren en sociedades a prima fija”

En contraste con la regulación de otros países⁵⁶, este artículo dejaba a las cooperativas fuera de la legislación mercantil, manteniendo una concepción marginal de las mismas que la Exposición del Código justifica del siguiente modo:

“(…) las cooperativas (…) obedecen ante todo, a la tendencia manifestada en las poblaciones fabriles de nuestro país, y principalmente en las de Alemania, Inglaterra y Francia, de asociarse los obreros con el único objeto de mejorar la condición de cada uno, facilitándoles los medios de trabajar, de dar salida a sus productos o de obtener con baratura los artículos necesarios para su subsistencia. Y como no es el afán de lucro el que impulsa lo que se ha dado en llamar movimiento cooperativo, no pueden tampoco reputarse como mercantiles estas

⁵⁴ *Gaceta de Madrid* núm. 267, de 24 de septiembre de 1869. Al hablar de Bases, nos referimos en concreto a la 5ª, que prescribía: “En lo que se refiere a los contratos de comercio en general, a sus formas y efectos, habrán de ampliarse las de las compañías mercantiles no sólo a las ya conocidas y puestas en práctica en Europa y que no se hallan en el Código: como bancos de emisión y descuento, bancos de crédito territorial y agrícola, sociedades con responsabilidad más o menos limitada, *cooperativas*, mistas (sic) de socios contribuyentes por acto benéfico sin retribución y socios partícipes de resultados y beneficios, sino que se establecerán en lo posible reglas generales que puedan comprender todas las demás conocidas hoy”.

⁵⁵ El Código de Comercio se publicó en la *Gaceta de Madrid* por fragmentos. Concretamente este art. 124 aparece en la *Gaceta de Madrid* núm. 291, de 18 de octubre de 1885.

⁵⁶ Un estudio de Derecho Comparado sobre el particular, puede encontrarse en GÓMEZ DE ECHÁVARRI Y VIVANCO, s.a.: pp. 211-212; y GAY DE MONTELLÁ, 1948: pp. 107-110. Parcialmente en contra de esta opinión, DUQUE DOMÍNGUEZ (1988: pp. 94-95) resalta que “la contraposición original entre el *movimiento cooperativo* y el *movimiento de formación de la clase de los empresarios mercantiles* (...) es una “tendencia” o movimiento común que aflora durante la época de la codificación, con distinta intensidad en Alemania, Francia, Inglaterra y España” (cursiva en el texto original).

sociedades mientras no resulte claramente de sus estatutos o del ejercicio habitual de algunos actos de comercio que merecen aquella denominación”.

De este modo, la verdadera distorsión surge de un concepto de lucro mercantil sobre cuyo significado gravitan buena parte de las discrepancias doctrinales y que, por lo que a nuestro trabajo interesa, determinó problemáticas consecuencias prácticas:

Así las constata POLO: *“El resultado de esta insuficiencia de regulación de la sociedad cooperativa no se hizo esperar, y así, comenzaron a multiplicarse los casos de auténticas cooperativas, con existencia real, que no eran admitidas en el Registro de Asociaciones, por la duda de que tras los preceptos de sus Estatutos se encubriera alguna combinación lucrativa, ni conseguían tampoco su inscripción en el Registro Mercantil, por la índole cooperativa que las caracterizaba”*⁵⁷.

Como después tendremos ocasión de comprobar, el apartamiento de la legislación cooperativa del Derecho Mercantil comienza con el Código de comercio pero no obedece sólo a él. Por otro lado, la opción que éste realiza encuentra su fundamento lógico en el “igualitarismo formal liberal”⁵⁸ que inspira al legislador de entonces y que llevó a un Derecho Mercantil basado en el concepto de actividad especulativa⁵⁹. Si a estos mimbres se añade que la ausencia de ánimo de lucro se predicaba como característica consustancial de las cooperativas, la exclusión de éstas del Código no podía considerarse un desatino, si bien provocó infortunadas (e impredecibles) derivaciones algunas de las cuales se sienten hoy en día con singular intensidad.

II. LA DISPERSIÓN NORMATIVA

El período posterior al Código de Comercio y la Ley de Asociaciones de 1887 antes comentada podría calificarse de “atomización normativa”.

⁵⁷ POLO, 1942: p. 215.

⁵⁸ LLUIS Y NAVAS, 1976: p. 28.

⁵⁹ VICENT CHULIÁ, 1976: p. 78. A nuestro modo de ver, lo ocurrido con el cooperativismo puede considerarse un efecto más del disloque que el Ccom. provocó en el concepto mismo de Derecho Mercantil. A ello se refiere, con su habitual brillantez, GARRIGUES (1959), cuyas tesis pueden resumirse del siguiente modo:

- a) La construcción del Derecho Mercantil sobre la base “del concepto equívoco y confuso del acto de comercio” (p. 10) —“base movediza e incongruente” (p. 21) — ha propiciado un Derecho de perfiles borrosos y carácter “bifronte, que regula de la misma manera el acto aislado y el acto orgánico propio de la repetición profesional” (p. 23). Esta “concepción bifronte del Código de comercio es insostenible tanto desde el punto de vista conceptual como de la técnica legislativa”, pecando de “falta de adaptación a la estructura de la economía mercantil moderna” (p. 25).
- b) La transformación que el capitalismo efectuó sobre el Derecho Mercantil conduce a una equiparación errónea entre éste y aquel (p. 49): “El capitalismo necesitaba un instrumento jurídico y se apoderó de las instituciones del Derecho Mercantil más aptas para su fines, deformándolas, cambiando su sentido, llevándolas al límite de sus posibilidades al servicio de la nueva ideología” (*ibidem*). Ello explica el olvido de la empresa “como comunidad de trabajo”, reduciendo el Derecho Mercantil “a un derecho del empresario capitalista y de la actividad externa de la empresa (derecho externo, sin penetrar en el aspecto interno, es decir, en la empresa como organización del trabajo)” (p. 39).

Sin interés alguno en proporcionar un marco jurídico válido y uniforme para las cooperativas, el legislador se limitó a contemporizar mediante normas que, en la mayor parte de los casos, se limitaban a establecer exenciones fiscales dirigidas a entidades de naturaleza dispar.

1. EN CUANTO AL ÁMBITO AGRÍCOLA

En el mundo agrario, y al margen de la importancia de la Ley de Sindicatos Agrícolas ya comentada, cabe mencionar la Ley de Pósitos Agrícolas de 23 de enero de 1906⁶⁰. Éstos constituían instituciones de crédito agrícola creadas bien por los Ayuntamientos, bien por los propios Sindicatos agrícolas o cualesquiera Asociaciones y Corporaciones particulares (art. 2.1º) y a los que la ley extendía las exenciones tributarias de aquéllos (art. 4). En relación con las mismas, el Ministerio de Fomento ejercía “una función de protectorado análogo al que sobre fundaciones de beneficencia particular” se atribuían al Ministerio de la Gobernación, estando “limitadas estrictamente sus facultades a velar por la observancia de las leyes y los estatutos mismos e impedir que los bienes y recursos de cada cual sean distraídos de su legítima aplicación” (art. 2.3º)⁶¹.

El funcionamiento ineficaz de los Pósitos trató de corregirse e impulsarse mediante diversas normas, entre las que destacan el Real Decreto de 24 de diciembre de 1909⁶², sobre recaudación de los préstamos hechos por los Pósitos y el Real Decreto de 16 de octubre de 1914⁶³, reconociendo a los Pósitos el derecho a formar Federaciones provinciales “con objeto de unificar e intensificar su acción en orden al ejercicio del crédito agrícola y el beneficio de los agricultores de las diversas localidades donde se hallen” (art. 1).

⁶⁰ *Gaceta de Madrid* núm. 24, de 24 de enero de 1906.

⁶¹ Aunque el art. 1 de la Ley de Pósitos agrícolas atribuía al Ministro de Fomento “todos los servicios correspondientes a los Pósitos”, la organización se soportaba en gran medida en la figura del Delegado Regio que, en virtud del art. 6, era designado discrecionalmente y “sin sujeción a requisito legal alguno” por el Ministro, asumiendo todas las atribuciones en cuanto a los Pósitos hasta el momento ejercidas por otras instancias. Entre éstas destacaban las llamadas Comisiones permanentes de Pósitos que fueron finalmente suprimidas por Real Decreto de 16 de mayo de 1907 (*Gaceta de Madrid* núm. 137, de 17 de mayo de 1907), procediéndose a crear Secciones de Pósitos en las provincias donde existían dichos establecimientos (Circular del Ministerio de Fomento de 28 de mayo de 1907 dictando reglas para la aplicación del Real Decreto de 16 de mayo fijando la intervención de los Gobernadores e Ingenieros agrónomos en cuanto se relaciona con los Pósitos; *Gaceta de Madrid* núm. 149, de 29 de mayo de 1907).

⁶² *Gaceta de Madrid* núm. 360, de 26 de diciembre de 1909.

⁶³ *Gaceta de Madrid* núm. 290, de 17 de octubre de 1914. El Reglamento para la ejecución de este Real Decreto referente a la Federación de Pósitos fue aprobado por Real Decreto de 30 de septiembre de 1915 (*Gaceta de Madrid* núm. 276, de 3 de octubre de 1915).

Igualmente resaltable es la Ley de Colonización y Repoblación interior de 30 de agosto de 1907⁶⁴ que manifestaba su propósito de “arraigar en la Nación a las familias desprovistas de los medios de trabajo o de capital para subvenir a las necesidades de la vida, disminuir la emigración, poblar el campo y cultivar tierras incultas o deficientemente explotadas” (art. 1. 1º).

Concebida con “carácter de ensayo” (art. 2.1º), el objetivo marcado se ponía en práctica “repartiendo con preferencia entre las familias de labradores pobres y aptas para el trabajo agrícola la propiedad de los terrenos y montes públicos incultos” (art. 1.2º) que, por el momento, sólo alcanzaba a los de “propiedad del Estado declarados enajenables (...) susceptibles de cultivo en ciertas zonas, sin daño a la conservación y mejora de la riqueza forestal de los mismos” (art. 2.1º).

Desde la perspectiva de nuestro estudio, cobra interés el art. 8 y sus relacionados que obligaban a la constitución de una “*Asociación cooperativa entre los nuevos pobladores de cada monte o terrenos subdivididos*” para que actuara como “órgano intermediario y educativo de los mismos en sus necesidades de crédito, ahorro, socorro, seguro, compra, venta y mejora cultural, proporcionándoles las ventajas morales y económicas de la ayuda recíproca y de la unión de esfuerzos para un fin común” (art. 8.1º). La confianza en estas asociaciones cooperativas era, sin embargo, limitada por cuanto se prescribía que una Junta Central⁶⁵ ejerciera, “cerca” de las mismas, “las funciones de dirección y patronato hasta que los socios adquieran la práctica necesaria para regir la Asociación” (art. 8.2º).

En desarrollo de esta Ley se dicta un primer Reglamento provisional de 13 de diciembre de 1907⁶⁶ cuyo contenido, con escasas modificaciones, se reproduce en el Real Decreto de 13 de marzo de 1908⁶⁷, que en su art. 18 concreta las funciones que las Asociaciones cooperativas estaban llamadas a desempeñar dentro de su labor intermediaria, previéndose en el art. 19 ciertas ayudas y medidas de fomento dirigidas a las mismas.

Con posterioridad, y ante el incumplimiento de la previsión de reforma y actualización de la ley, se aprueba el Real Decreto de 23 de octubre de 1918⁶⁸; una

⁶⁴ *Gaceta de Madrid* núm. 251, de 8 de septiembre de 1907.

⁶⁵ De acuerdo con el art. 6 de la ley, creador de la Junta Central, ésta se componía de un ex Ministro de la Corona (que actuaba como Presidente), dos Senadores, dos Diputados, el Director general de Agricultura, el de Contribuciones, Impuestos y Rentas, dos Ingenieros de montes, dos Agrónomos y dos personas de reconocida competencia, todos ellos designados por el Instituto de Reformas Sociales.

⁶⁶ *Gaceta de Madrid* núm. 348, de 14 de diciembre de 1907.

⁶⁷ *Gaceta de Madrid* núm. 75, de 15 de marzo de 1908.

⁶⁸ *Gaceta de Madrid* núm. 303, de 30 de octubre de 1918.

norma que, considerablemente más extensa que su predecesora, regula con cierto detalle las Asociaciones haciéndoles extensivas las exenciones fiscales de la LSAg. (art. 94), así como beneficiarias de diversas modalidades de apoyo oficial. En todo caso, persiste la labor de “dirección y patronato” atribuida a la Junta Central⁶⁹ que, conforme al art. 93, continuaría hasta que quedaran “reintegradas todas las cantidades que las mismas adeuden al Estado, a los Ayuntamientos y pueblos”.

El carácter obligatorio de estas Asociaciones, el monopolio industrial y mercantil de sus operaciones (art. 134) y la fuerte tutela pública que soportaban permiten poner en tela de juicio su auténtico carácter cooperativo⁷⁰, aunque no es menos cierto que su previsión puede interpretarse como reconocimiento de los beneficios de la fórmula cooperativa en la resolución de los problemas agrarios⁷¹.

2. LA CAJA CENTRAL DE CRÉDITO MARÍTIMO Y LOS PÓSITOS DE PESCADORES

Los buenos resultados derivados de la Ley de Sindicatos Agrícolas trataron de trasladarse a las actividades del mar. Así el Real Decreto de 10 de octubre de 1919⁷² procedió a crear la Caja Central de Crédito Marítimo, instrumento diseñado para el fomento del “crédito popular, mediante la concesión de préstamos directos y provisión de los medios de obtenerlos de otras entidades económicas a las Asociaciones Cooperativas marítimas, especialmente a las organizadas como Pósitos de pescadores y a las modestas industrias que se relacionen directamente con la pesca” (art. 1). Calificada por el reglamento de la misma (Real Orden de 24 de enero de 1920⁷³) como

⁶⁹ Según el art. 106, la dirección de la Cooperativa estaba a cargo de la Junta Central que actuaba a través de un Delegado designado por aquella al que le correspondía, además, la dirección de la colonia. Sólo cuando la Junta estimase que los socios habían adquirido la “práctica necesaria para regir la Asociación”, se procedería a la sustitución de tal Delegado por la persona que la Junta general de colonos determinara.

En todo caso la presencia pública era constante: así, por ejemplo, la redacción de los estatutos de la Asociación correspondía al Delegado, los cuales, tras su aprobación por la Junta general de colonos, se sometían a la deliberación de la Junta Central (art. 135); también el Delegado llevaba la dirección y administración de “los servicios de carácter público y general” que debiera sufragar el Estado total o parcialmente, siendo la Junta Central la encargada de organizar los “servicios de interés general” para los habitantes de la colonia (entre los que se citan el culto católico, la enseñanza primaria, la experimentación y demostración agrícola, higiene y sanidad, ...) (art. 127); y, por supuesto, la potestad sancionadora (art. 133).

⁷⁰ GADEA SOLER, 1994: pp. 121-122.

⁷¹ Para SANZ JARQUE (1994: p. 270), tiene “la importancia de ser la primera reglamentación de una cooperativa”.

⁷² *Gaceta de Madrid* núm. 285, de 12 de octubre de 1919.

⁷³ *Gaceta de Madrid* núm. 37, de 6 de febrero de 1920. Esta reglamento fue objeto de modificación por Reales Órdenes de 16 de mayo de 1922 (*Gaceta de Madrid* núm. 136, de 19 de mayo de 1922), 2 de septiembre de 1922 (*Gaceta de Madrid* núm. 249, de 6 de septiembre de 1922), 23 de junio de 1923

“institución cooperativa de crédito popular” (art. 1), las operaciones que efectuaba con las Asociaciones cooperativas eran estrictamente económicas: concesión de préstamos, apertura de cuentas de crédito, avales de las operaciones efectuadas con entidades bancarias, etc. (art. 3).

En línea con la normativa citada, la Ley de 14 de julio de 1922⁷⁴, reconocía a los “Pósitos de pescadores, los marítimos y los marítimo-terrestres” “todos los beneficios y exenciones tributarias de que disfrutaban los Sindicatos Agrícolas”, aunque el goce de los mismos quedaba condicionado, como en éstos, a la “clasificación como tales Pósitos con derecho a la exención”; clasificación a efectuar por el Ministerio de Marina con aprobación del de Hacienda (art. 9)

3. SINDICATOS INDUSTRIALES Y MERCANTILES

Esta figura responde al propósito, ya recurrente, de facilitar el crédito y remediar la usura, en este caso en pro del desarrollo industrial y comercial. Reconociendo las virtudes de la cooperación y la mutualidad, pero viendo la necesidad del fomento público de las mismas⁷⁵, el Real Decreto de 31 de julio de 1915 procede a establecer similares exenciones fiscales para los Sindicatos industriales y mercantiles. En todo caso, tales beneficios tributarios quedaban diferidos a la aprobación de una Ley (art. 5) que, sin embargo, no llegó, prolongándose así una situación de interinidad a la que trató

(*Gaceta de Madrid* núm. 189, de 8 de julio de 1923) y 13 de febrero de 1925 (*Gaceta de Madrid* núm. 53, de 22 de febrero de 1925).

Finalmente, por Real Decreto de 30 de octubre de 1927 (*Gaceta de Madrid* núm. 310, de 6 de noviembre de 1927) se confirió a la Caja Central de Crédito Marítimo el “ejercicio de la acción social marítima en todos sus aspectos, constituyendo órgano de enlace del Ministerio de Marina con el de Trabajo, y de colaboración de sus entidades consultivas en aquellas cuestiones específicas de la legislación social aplicables a la Marina” (art. 1 de los Estatutos, conforme a la redacción dada por el último Real decreto citado). Esta ampliación de funciones determinaría que por Real Decreto de 26 de febrero de 1930 (*Gaceta de Madrid* núm. 59, de 28 de febrero de 1930), se cambiara su denominación pasando a ser el Instituto Social de la Marina.

⁷⁴ *Gaceta de Madrid* núm. 200, de 19 de julio de 1922. Esta ley fue desarrollada por el un Reglamento provisional aprobado por Real Decreto de 31 de agosto de 1922 (*Gaceta de Madrid* núm. 249, de 6 de septiembre de 1922).

⁷⁵ La Exposición que antecede al Real Decreto de 31 de julio de 1915 (*Gaceta de Madrid* núm. 213, de 1 de agosto de 1915), aporta múltiples referencias en ese sentido al afirmar: “Las ideas de cooperación, de mutualidad, de solidarias responsabilidades han creado en muchos puntos instrumentos de crédito poderosos, y en España mismo empiezan a fructificar para la difusión del crédito privado mediante la institución de los Sindicatos agrícolas; pero el desarrollo de éstos no se ha conseguido sino cuando el Poder público los estimuló mediante exenciones tributarias. Las industrias, los comerciantes y la banca pueden hallar en la cooperación y mutualidad válvulas de expansión muy provechosas; pero nadie promueve su utilización ni ensaya el sistema, porque, sin duda alguna, detiene a los que pudieran intentarlo el esfuerzo inicial, percibiéndose la falta de un ambiente propicio entre las gentes...”. Por ello, “necesítanse, sin duda, estímulos especiales para lograrlo, y como el Gobierno lo percibe así claramente, considera su deber incitar el empleo apropiado de aquellos resortes cuya gran utilidad ha demostrado en otros países la experiencia”.

de ponerse remedio mediante Real Decreto de 12 de enero de 1926⁷⁶, en cuya Exposición puede leerse:

“Urge establecer un régimen definitivo, ensanchando al propio tiempo las concesiones propuestas en los diversos proyectos de ley, y a tal designio responde este Real decreto, que es de desear fomente la difusión del crédito comercial cooperativo, tan necesario en nuestro país. El Gobierno recoge la esencia de los aludidos proyectos de ley y, en consecuencia, admite la constitución de Sindicatos de artesanos y obreros con exclusivo carácter económico, así como las Federaciones de Sindicatos; otorga a todas estas entidades importantes exenciones tributarias, que por otra parte no aminorarán los ingresos del Estado, ya que los actos beneficiados con ellas no se realizarían si tales exenciones faltasen, y extiende la órbita de los Sindicatos con criterio análogo al sustentado respecto a los agrícolas”.

Este “ensanchamiento” del concepto de Sindicato mercantil y comercial respecto del previsto en el Real Decreto anterior ha llevado a opiniones divergentes sobre si podían o no tener consideración cooperativa⁷⁷, y aunque MONTOLÍO⁷⁸ ha querido ver en ellos el precedente claro de las sociedades de garantía recíproca, lo cierto es que su virtualidad práctica fue prácticamente nula⁷⁹.

4. LAS COOPERATIVAS DE CONSUMO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Concebidas como “instrumentos útiles para la acción gubernamental relativa a la política de abastos”⁸⁰ y a fin de mejorar las condiciones de vida de los funcionarios, afectados igualmente por el encarecimiento de las subsistencias, el Real Decreto de 21 de diciembre de 1920⁸¹ abría la posibilidad de creación de Asociaciones cooperativas de consumo a “las clases civiles, militares y eclesiásticas (...) que [percibieran] sus sueldos con cargo a los Presupuestos generales del Estado”.

⁷⁶ *Gaceta de Madrid* núm. 13, de 13 de enero de 1926.

⁷⁷ En AAVV (dir. PENDÁS DÍAZ) (1987: p. 30), se dice que estos Sindicatos presentan “naturaleza heterogénea entre la cooperativa propiamente tal y la sociedad mercantil”. BAYÓN MARINÉ y SERRANO ALTIMIRAS (1970: p. 26), entienden que se trata de “simples asociaciones con una finalidad concreta y en lo único que existe parecido a la cooperativa es la agrupación en común y la existencia de la doble cualidad de socio y usuario”. Contrariamente GADEA SOLER, (1994: p. 123) opina que la amplitud con la que se concibieron permitía constituir, dentro de su marco, sociedades cooperativas.

⁷⁸ MONTOLÍO HERNÁNDEZ, 1992: p. 41.

⁷⁹ DEL ARCO ÁLVAREZ (1978: p. 92) achaca este fracaso a “la resistencia de Hacienda” y “la insolidaridad y (...) despreocupación de las clases mercantiles industriales”.

⁸⁰ VVAA (dir. PENDÁS DÍAZ), 1987: p. 30.

⁸¹ *Gaceta de Madrid* núm. 357, de 22 de diciembre de 1920. Como precedente de esta norma puede citarse la Real Orden Circular de 11 de septiembre de 1918 (*Gaceta de Madrid* núm. 261, de 18 de septiembre de 1918) que ordenaba “a la mayor brevedad posible” la creación de cooperativas de consumo en los establecimientos fabriles del Cuerpo de Artillería.

Estas cooperativas, apoyadas mediante aportaciones de capital público⁸², se sometían al control de un Interventor del Ministerio de Trabajo, departamento que llevaba, además, el registro de los funcionarios socios de las mismas. Con la finalidad de “velar por que su vida y funcionamiento [fueran] regulares y prósperos”, la Real Orden de 28 de enero de 1922⁸³ atendió la “necesidad de organizar un servicio central al se asigne la importante función de dirigir, encauzar y vigilar la acción interventora”, creando al efecto la Intervención Central de las Cooperativas de consumo de funcionarios públicos.

Poco tiempo después, el Real Decreto de 13 de octubre de 1922⁸⁴, escudándose en el “grave riesgo” que corrían estas cooperativas por la ausencia de la “imprescindible colaboración individual en el éxito de la obra”, reforzó las función interventora hasta hacerla casi agresiva⁸⁵.

El incumplimiento de las expectativas gubernamentales llevó finalmente al Real Decreto de 24 de enero de 1924⁸⁶, que declaró en suspenso la constitución de nuevas Asociaciones de este tipo.

Al margen de las buenas intenciones de la fórmula o de los exiguos resultados prácticos de la misma, es opinión generalizada que este tipo de cooperativismo auspiciado desde instancias administrativas no tenía más ambición que la creación de economatos⁸⁷.

⁸² Dicha aportación consistía en “la cantidad que integra el haber mensual de cada uno de sus socios” entregadas “por una sola vez, y una sola por cada funcionario o clase” (arts. 2 y 3 del RD de referencia).

⁸³ *Gaceta de Madrid* núm. 32, de 1 de febrero de 1922. Todas las citas entrecomilladas en este párrafo corresponden a la exposición de la Real Orden citada.

⁸⁴ *Gaceta de Madrid* núm. 288, de 15 de octubre de 1922.

⁸⁵ Los Interventores del Estado estaban facultados para requerir la celebración de Asambleas generales que ellos mismos presidían (art.1) de manera que el incumplimiento de tal requerimiento conllevaba la posibilidad de destitución de los cargos directivos (art. 2). Por otro lado, la pérdida de un 10% del capital social permitía al Ministro de Trabajo decretar la disolución de la cooperativa, procediéndose a su liquidación por una Comisión nombrada por el propio Ministerio (art. 3).

Estas facultades no se acompañaban de cauce garantista alguno que permitiera a los socios y cargos de la Asociación ejercitar unos mínimos derechos de defensa.

⁸⁶ *Gaceta de Madrid* núm. 26 de 26 de enero de 1924.

⁸⁷ DIVAR GARTEIZAUURCOA, 1987: p. 14; MONTOLÍO HERNÁNDEZ, 1992: p. 41.

CAPÍTULO III

LA PRIMERA NORMA AUTÉNTICAMENTE COOPERATIVA: LA LEY REPUBLICANA DE 1931

I. APUNTES SOBRE SU PROCESO DE FORMACIÓN

A lo largo de los años veinte se sucedieron una serie de estudios y proyectos desde la iniciativa tanto pública como privada⁸⁸, que evidenciaban la perentoriedad de una ley especial de cooperativas. Interesa resaltar con DEL ARCO⁸⁹ la influencia de quienes participaron en tales proyectos, que, imbuidos de la línea teórica del cooperativismo de la Escuela de Nimes⁹⁰, dieron preeminencia esencial a los Principios de Rochdale, hecho éste constatable en lo que terminara siendo la ley republicana de 1931.

Durante el Directorio Militar del General Primo de Rivera se dicta el Real Decreto de 14 de enero de 1925⁹¹, uno de los puntos de inflexión más importantes de este recorrido histórico y en el que PÉREZ BOTIJA⁹² sitúa el arranque de la historia legislativa de la cooperación en España. Dicho Real Decreto viene a establecer una Comisión⁹³ encargada del “*estudio de las Cooperativas en su aspecto sustantivo y (...) concreción de las disposiciones que las consagren, afiancen su existencia y ordenen sus actuaciones, sin olvidar que por la misma importancia de las obras conviene someterlas a una inspección técnica y comercial, que será labor educativa y de apostolado, más que traba y dificultad en la función*” (Exposición del Real Decreto de referencia).

A tal fin, el Real Decreto incluye seis Bases que habrían de ser el soporte de la normativa a desarrollar y cuya mera lectura evidencia la importancia de la tarea

⁸⁸ VALDÉS DAL-RE, 1975: pp. 63-64 (en nota al pie núm. 124) cita entre los proyectos particulares más importantes los de SALAS ANTÓN y MONTALVO. En cualquier caso el proyecto de más envergadura fue obra del Instituto de Reformas Sociales.

⁸⁹ DEL ARCO ÁLVAREZ, 1963: p. 221.

⁹⁰ La Escuela de Nimes es, junto con la Línea de Hamburgo, el máximo exponente de la “soberanía del consumidor” con pretensiones de universalidad. Creada por Charles GIDE (autor de la célebre frase “Cooperativizar el Estado”), se enmarcan en esta Escuela teóricos de inevitable cita en los estudios sobre la doctrina cooperativa y cuya contribución fue decisiva en el nacimiento de la Alianza Cooperativa Internacional (LAVERGNE, POISSON, LASERRE)

⁹¹ *Gaceta de Madrid* núm. 16, de 16 de enero de 1925.

⁹² Citado por GADEA SOLER, 1994: p. 127.

⁹³ Esta Comisión fue nombrada por Real Orden de 28 de enero de 1925 (*Gaceta de Madrid* núm. 30, de 30 de enero de 1925) y, entre otros, formaban parte de ella insignes cooperativistas como GASCÓN Y MIRAMÓN (en calidad de funcionario del Consejo de Trabajo) y VENTOSA Y ROIG (Presidente de la Federación de Cooperativas catalanas), cuya influencia en los trabajos fue notoria.

encomendada y el giro en el modo que, hasta ese momento, había caracterizado la posición pública ante el cooperativismo.

Las Bases condensan el propósito de dictar una normativa específicamente cooperativa que abarcara su completa regulación, y en ellas se aprecian dos factores que consideramos de relevancia: por un lado, la notable presencia estatal, fundamentalmente en labores de fomento o estímulo⁹⁴; por otro, una concepción del cooperativismo en la que prima lo moral sobre cualquier otra consideración y donde la faceta económica se liga casi en exclusiva al progreso de las clases más modestas⁹⁵.

⁹⁴ Sin ánimo agotador, citaremos algunos de los extremos contenidos en las Bases donde se observa la misma:

Base 1ª. “(...) Calificación por el Estado de su carácter oficial [en referencia a las cooperativas]— Prescripciones a que habrán de someterse las que soliciten ese carácter— Autoridad competente que habrá de otorgar estas concesiones— Prohibición de organizar o fundar nuevas cooperativas que no se sujeten a las condiciones establecidas”.

Base 2ª. Circunscrita a aspectos fiscales bajo la idea matriz de un “reparto de los impuestos que graven sobre las Cooperativas de modo más equitativo que el adoptado hasta ahora”.

Base 3ª. Dedicada al Federalismo cooperativo, siendo de destacar la referencia a la “declaración de instituciones de utilidad pública a las Federaciones nacionales”.

Base 4ª. “Acción educadora del Estado, en orden a la cooperación, en las Escuelas, singularmente profesionales, industriales, comerciales y agrícolas— Métodos de propagación de régimen cooperatista”.

Base 5ª. “Estímulos a la constitución de Cooperativas de producción, de consumo y de crédito, mediante subvenciones, préstamos gratuitos o a bajo interés, garantías y premios conforme a los beneficios que obtengan y fines sociales que realicen”.

Base 6ª. “Sanciones”.

La misma Exposición del Real Decreto apunta a la responsabilidad del Estado en la tarea de propiciar el desarrollo cooperativo y la necesidad de su tutela jurídica, cuando dice:

“No es España la Nación donde mayores éxitos registran las cooperativas, y vemos, no obstante, que en los últimos años nace vigoroso ese espíritu solidarista que, quizás *por falta de estímulos legales o por defecto de intervención del Estado*, que ha permitido la explotación de esta obra social por Empresas que la desvirtúan, *no adquiere el desarrollo y el arraigo precisos para que rinda todos los frutos que en otros países ofrece*.”

Por esto *es necesario que el Estado actúe ofreciendo tutela jurídica que al menos proteja al gran número de personas que en las Cooperativas se agrupan*, reanudándose la labor iniciada el año 1920, que tuvo continuación en las disposiciones dictadas por el Directorio Militar en 24 de enero del año último, con propósito de ordenar y fomentar las Cooperativas de funcionarios públicos”

⁹⁵ Este aspecto se refleja elocuentemente en la Exposición del Real Decreto, plagada de frases grandilocuentes como las que reproducimos a continuación:

“*La solidaridad humana engendra la cooperación que en el orden de la actividad económica es fuente y apoyo de obras que a la vez enlazan y extienden los beneficios materiales y el perfeccionamiento espiritual*.”

Desde los más remotos tiempos, ofrece instituciones perdurables que contribuyen a la estabilidad económica de los pueblos (...), *permitiendo a las clases modestas la posibilidad de combatir los demolidores efectos de la disgregación social y las tristes consecuencias de la difícil lucha del individuo aislado* (...)

Nadie puede negar que *la cooperación, obra de amor y sacrificio, contribuye al mejoramiento económico y al sosiego individual y familiar*. (...).”

Tras los diversos trámites previstos⁹⁶, la labor de la Comisión culminó en 1927, y aunque nunca llegó a transformarse en norma de derecho positivo, lo cierto es que, con algunas modificaciones⁹⁷, fue el texto que sirvió de base al Decreto de 4 de julio de 1931⁹⁸ firmado por el entonces Ministro de Trabajo y Previsión, Francisco LARGO CABALLERO, y que se convirtió en Ley el 9 de septiembre del mismo año⁹⁹; completándose, apenas un mes después, con el Reglamento de 2 de octubre de 1931¹⁰⁰.

La propia urgencia con la que, tras el advenimiento de la República, se aprueba la norma cooperativa muestra con nitidez la trascendencia que se otorgaba a esta cuestión. El contraste entre los “*brillantes resultados*” que el cooperativismo tenía en otros países y “*el retraso y la pequeñez del movimiento cooperativo español*” alejado de “*lo que el interés nacional demanda*” urgía “*el remedio*”. Según explicitaba la ley, España necesitaba “*una cooperación amplia, eficaz, bien orientada*” que, aunque autónoma en su funcionamiento, se sirviera del fomento y auxilio estatal. “*Y como base para todo ello —se prosigue diciendo— es inaplazable dotar a las cooperativas de un régimen jurídico propio. Sin esto, irán siempre tropezando en la marcha y se sentirán torturadas en moldes legales no hechos para ellas. (...) en lo fundamental y orgánico no es posible ya desoír los clamores que a diario llegan al Gobierno, cada vez más vivos, pidiendo la inmediata publicación de unas normas para el régimen de las Asociaciones cooperativas (...)*”¹⁰¹.

II. LOS RASGOS GENERALES DE LA LEY DE 1931

La valoración positiva que, con carácter general y teórico, ha merecido esta ley va unida a una serie de aspectos que se sitúan más allá de la mera circunstancia de que ésta iniciara el camino hacia la regulación autónoma del fenómeno cooperativo. De ello nos ocuparemos a continuación.

1. AUTONOMÍA Y PRINCIPIOS COOPERATIVOS

El aspecto que más se reseña es la preservación del principio de autonomía cooperativa que imprime distintos puntos del articulado abarcando tanto a las propias

⁹⁶ Por Real Orden de 9 de febrero de 1925 (*Gaceta de Madrid* núm. 42, de 11 de febrero de 1925) se dispuso la apertura de una “amplia información pública oral y escrita” señalando las reglas aplicables en uno y otro caso.

⁹⁷ VALDÉS DAL-RE, 1975: p. 127 (en nota al pie núm. 64) cita la comparativa realizada por RAVENTOS CARNER entre el anteproyecto y la ley de 1931 y cómo aquel constataba que de los cuarenta y ocho artículos sólo cinco ofrecían diferencias notables, si bien la ley “pecó por defecto, ya que no reguló todos los aspectos contenidos en el anteproyecto”.

⁹⁸ *Gaceta de Madrid* núm. 188, de 7 de julio de 1931.

⁹⁹ *Gaceta de Madrid* núm. 253, de 10 de septiembre de 1931. El artículo único de la ley de 9 de septiembre de 1931 declaraba Leyes de la República una larga lista de Decretos entre los que se encontraba “el de 4 de julio de 1931 determinando lo que ha de entenderse por Sociedad cooperativa y fijando sus condiciones legales”. En adelante, L31.

¹⁰⁰ *Gaceta de Madrid* núm. 294, de 21 de octubre de 1931. En adelante, R31.

¹⁰¹ Todas las citas entrecomilladas corresponden a la Exposición de Motivos de la L31.

cooperativas como a sus Federaciones y que viene a concretar la afirmación contenida en la EM de la ley de que “*el progreso de la cooperación ha de ser fundamentalmente obra de los cooperadores mismos*”.

Reconocida su “plena personalidad jurídica propia” (arts. 4 L31 y 4 R31), la primera “condición legal” establecida en el art 1 para las cooperativas es “estar regidas *con plena autonomía* dentro de lo legislado, por sus propios Estatutos y los acuerdos de la Asamblea general” (en el mismo sentido, art. 1.1ª Reglamento).

Idéntico espíritu inspira la regulación de las Uniones o Federaciones que las cooperativas “*podrán constituir (...) para defender sus intereses comunes y para la mejor realización de sus propios fines*” (art. 37.1º L31)¹⁰². Junto a ellas se preveía la posibilidad de “formar *conciertos* para la mejor realización de algunas operaciones de interés común” (art. 37.2º L31)¹⁰³.

Igualmente relevante es la inclusión de los llamados Principios de Rochdale que, aunque no recogidos con tal denominación, están presentes en el texto legal¹⁰⁴: puerta abierta (art. 2 L31), interés limitado al capital (art. 1.4ª L31), igualdad del derecho de voto de los socios (art. 1.2ª L31) o distribución de excedentes en proporción a las operaciones sociales (art. 1.5ª L31).

2. LAS TAREAS ENCOMENDADAS AL ESTADO: FOMENTAR Y ENCAUZAR

Desde la propia EM, la Ley sienta las bases sobre el papel que el Estado habría de desempeñar tras el cumplimiento de esa primera y principal premisa que era la aprobación de la normativa cooperativa:

¹⁰² La única limitación aparente era la contenida en el art. 37, tercer párrafo de la Ley que impedía que una cooperativa perteneciera simultáneamente a más de una Federación con el mismo objeto. No obstante conviene subrayar que de acuerdo con el mismo precepto, era de aplicación a las Federaciones, uniones y conciertos “lo establecido respecto a la personalidad, *registro*, gobierno y disolución de las Sociedades cooperativas, *relaciones con las dependencias oficiales, inspección, infracciones, exenciones, beneficios y sanciones*” siempre que no hubiere disposición especial respecto a ellas.

¹⁰³ A diferencia de las Federaciones o Uniones que constituían organismos dotados de personalidad jurídica, los conciertos se contemplaban como acuerdos de acción conjunta o, en palabras de LLUIS Y NAVAS (1978: p. 11), meros “pactos de comportamiento” que “podían ser circunstanciales o responder a una vocación de permanencia”.

En todo caso hemos de llamar la atención sobre el hecho de que el art. 42 L31 reconoce el derecho de las “Cooperativas de trabajadores y sus conciertos” a concurrir en las licitaciones de contratos administrativos lo que parece dar a entender que el “concierto” era algo más que un mero pacto puntual (algo que, obviamente, no se excluye) acercándose a una suerte de unión temporal en la terminología que actualmente empleamos.

¹⁰⁴ SANZ JARQUE, 1994: p. 272. Hay que tener en cuenta que en la fecha de publicación de la ley no hay aún una formulación precisa de los principios por parte de la Alianza Cooperativa Internacional (en adelante, ACI), al menos no estaban institucionalizados en el sentido en que lo fueron a partir de 1937 tras el Congreso de París.

“(...) al Estado toca fomentar y, sobre todo, encauzar. Habrá de hacerse intensa labor difundiendo el conocimiento de los hechos, los principios y la técnica de la cooperación. Habrá de darse a las cooperativas genuinas el justo trato tributario, según el grado de utilidad social. Habrá de llegarse al auxilio directo, cuando esté justificado (...)”

Esta faceta promocional sirve también en buena medida a la hora de enjuiciar favorablemente la ley. Sin embargo, a nuestro modo de ver, la lectura de estas líneas y la dicción de los artículos relativos al fomento, se han interpretado de modo parcial, resaltándose el apoyo público al cooperativismo aunque desgajándolo de las facetas interventoras que también la ley incorpora.

Fijémonos en algunas de las claves que se contienen en las frases trascritas: el empleo de palabras como fomentar, difundir, auxiliar atraen de tal modo que apenas se advierte la importancia radical de otros vocablos tales como “encauzar” o menciones a “cooperativas genuinas” por contraposición a “mixtificadas o simuladas”. No en vano, la EM, a la que tantas veces nos estamos remitiendo, señala en otro de sus apartados:

“Mientras se carezca de normas seguras para distinguir a la cooperación genuina de la mixtificada o de la simulada, no cabe pensar en auxilios directos, en tal caso expuestos a convertirse en repartos del favor, no en régimen tributario especial que pudiera degenerar en privilegio”.

Así las cosas, las tareas estatales aparecerán trazadas por esa doble función que utilizábamos para rotular el epígrafe: “fomentar” y “encauzar”. La primera se concreta en la previsión de una serie de medidas de apoyo y estímulo, entre las que destaca la creación de una nueva figura: las “cooperativas populares”. La segunda, en mecanismos de registro, fiscalización, inspección y sanción que VICENT CHULIÁ¹⁰⁵ calificó significativamente de “régimen de control administrativo de la pureza cooperativa”.

III. LA PRESENCIA ESTATAL EN LAS COOPERATIVAS CONFORME A LA REGULACIÓN REPUBLICANA

La importancia del principio de autonomía cooperativa en la ley ha llevado a realizar aseveraciones, cuando menos sorprendentes, sobre una pretendida “*absoluta (sic) independencia respecto de la intervención estatal*”¹⁰⁶.

Sin negar el afán del legislador por garantizar el ámbito de decisión de las cooperativas y sus Federaciones en todo aquello que afectara a su propia organización y desenvolvimiento, lo cierto es que la ley de 1931 nos brinda toda suerte de técnicas de intervención administrativa configurando un sistema que, con innegables correcciones, ha perdurado en el tiempo y sigue presente en el momento actual.

¹⁰⁵ VICENT CHULIÁ, 1976: p. 71.

¹⁰⁶ AAVV (dir. PENDAS DÍAZ), 1987: p. 33.

1. SOBRE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN

Desde el punto de vista de la organización administrativa las diversas facultades públicas a las que nos referiremos después se residencian en el Ministerio de Trabajo y Previsión (denominación que sufrió las lógicas variaciones al hilo de las frecuentes modificaciones orgánicas a las que se vio sometido).

Según DEL ARCO¹⁰⁷, ello se debió a razones circunstanciales que encuentran su origen en la labor desarrollada por el antiguo Instituto de Reformas Sociales¹⁰⁸ integrado en dicho Ministerio y en los propios deseos de LARGO CABALLERO que, como Ministro del momento, urgió la publicación del Decreto de 4 de julio que terminaría convirtiéndose en ley, asegurándose así la competencia en cooperativas, a las que consideraba “instrumento útil a su política obrerista”.

Matizando lo anterior, LLUIS Y NAVAS¹⁰⁹ hace notar que la competencia del Ministerio de Trabajo encuentra su fundamento lógico en la vertiente reformista social que presentan las cooperativas. La prioridad dada desde el poder público a esta faceta sobre la puramente económico-empresarial explicaría así la preferencia del Ministerio antedicho que, en aquel momento histórico, tenía en la reforma social su fundamental objetivo.

Centrándonos en el aspecto puramente organizativo, debe mencionarse el art. 38 de la Ley, según el cual:

“Bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo funcionará un organismo oficial encargado del estudio, proposición, ejecución y difusión de las disposiciones legales referentes a la cooperación, de registrar el movimiento

¹⁰⁷ DEL ARCO ÁLVAREZ, 1981: p. 49.

¹⁰⁸ El Instituto de Reformas Sociales —que viene a sustituir a la anterior Comisión de Reformas Sociales— se crea por Real Decreto de 23 de abril de 1903 (*Gaceta de Madrid* núm. 120, de 30 de abril de 1903) quedando adscrito al Ministerio de la Gobernación y encomendándosele “preparar la legislación del Trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras” (art. 1)

Por Real Decreto de 15 de agosto de 1903 (*Gaceta de Madrid* núm. 230, de 18 de agosto de 1903) se aprueba el reglamento de dicho Instituto, modificado puntualmente en ciertos aspectos organizativos y de funcionamiento por Real Decreto de 24 de noviembre de 1904 (*Gaceta de Madrid* núm. 328, de 25 de noviembre de 1904) y Real Decreto de 3 de febrero de 1911 (*Gaceta de Madrid* núm. 36, de 5 de febrero de 1911)

Si bien las funciones encomendadas al Instituto son de innegable amplitud, en lo que nuestro estudio interesa es de destacar que una de las Secciones técnico-administrativas del mismo (concretamente la Tercera) tenía asignadas las denominadas “informaciones generales” (art. 107.2º RD de 15 de agosto de 1903): éstas tenían “carácter de ampliación y complemento de las investigaciones estadísticas” (art. 116 RD de 15 de agosto de 1903) y, pormenorizadas en el art. 117 del mismo RD, incluían dentro de su objeto los “medios de aumentar la prosperidad del trabajador. El ahorro, la cooperación, las instituciones de previsión. Medios para mejorar la condición moral e intelectual de la clase obrera” [apartado d)]

¹⁰⁹ LLUIS Y NAVAS, 1976: p. 29.

cooperativo, fomentar su desarrollo en España, inspeccionar las Cooperativas y tutelarlas cuando sea preciso.

El referido organismo será el competente para informar al Gobierno en todas las cuestiones sobre calificación y clasificación de las Cooperativas. Tendrá las demás facultades que señalen sus disposiciones orgánicas, actuando con jurisdicción propia o por delegación del Ministerio correspondiente, según los casos”.

La variable estructuración interna que caracterizó al Ministerio impide llevar a cabo un análisis que, en el mejor de los casos, entraña un galimatías que aporta escasa información relevante. Destaquemos, no obstante, que el cúmulo de funciones a desarrollar por el entonces Ministerio de Trabajo y Previsión obligó a una reorganización del mismo estructurándose en una Subsecretaría y dos Direcciones Generales — Dirección General de Trabajo y Dirección General de Previsión y Acción Social— correspondiendo a esta segunda la “Cooperación” y atribuyéndosele las facultades que en los asuntos de su competencia estuvieran atribuidas al Subsecretario del Ministerio y al Director general de Trabajo¹¹⁰.

Por otro lado, el organismo al que se hace referencia en el art. 38 L31, quedó especificado en el art. 8 R31 conforme al cual sería una Subcomisión especial creada en el seno del Consejo de Trabajo¹¹¹ y a la que, como veremos, se le asignaron tareas de indudable importancia.

2. FOMENTO DEL COOPERATIVISMO: ÁREAS EN LAS QUE SE DESPLIEGA

2.1. Educación cooperativa y difusión del cooperativismo

El principio de educación constituye uno de los baluartes del movimiento cooperativo no sólo en lo que puede implicar de actividad formativa en aras al

¹¹⁰ Dicha reorganización se efectuó por Decreto de 25 de septiembre de 1933 (*Gaceta de Madrid* núm. 269, de 26 de septiembre de 1933), al que se dio fuerza de Ley el 8 de enero de 1934 (*Gaceta de Madrid* núm. 9, de 9 de enero de 1934). Las competencias de la Dirección General de Previsión y Acción Social se señalaban en los arts. 2 y 3 de este Decreto.

¹¹¹ Por Decreto de 11 de enero de 1932 (*Gaceta de Madrid* núm. 15, de 15 de enero de 1932) se aprueba el Reglamento interior del Consejo de Trabajo en cuyo art. 1 se dice que éste actúa como “Cuerpo Consultivo superior del Gobierno en materia de legislación social (...) y como organismo especialmente encargado del estudio, proposición y difusión de las disposiciones legales referentes a los problemas socioeconómicos en su más alto sentido”.

Este Reglamento fue modificado en parte por Decreto de 21 de noviembre de 1933 (*Gaceta de Madrid* núm. 328, de 24 de noviembre de 1933) y por Decreto de 3 de febrero de 1934 (*Gaceta de Madrid* núm. 37, de 6 de febrero de 1934). El Decreto de 27 de junio de 1934 (*Gaceta de Madrid* núm. 179, de 28 de junio de 1934) dispuso la publicación del texto refundido del mencionado Reglamento interior.

En lo atinente a las Subcomisiones especiales, el Reglamento se limita a señalar que actuaban para facilitar la labor de la Comisión permanente, habiendo tantas “como sean los servicios administrativos del Ministerio encargados de la tramitación de los expedientes para la aplicación de la legislación social” (art. 17); de igual modo, se establece la composición general de las mismas (art. 18)

crecimiento personal de los cooperativistas, sino también como medio de expansión de aquel en cuanto favorece la incorporación de nuevas generaciones.

La ley republicana, consciente de ello, muestra un planteamiento ambicioso colocando en la esfera pública las siguientes funciones:

a) *Difusión y divulgación del cooperativismo* (art. 11.1º R31) que habrá de llevar a cabo la Subcomisión especial del Consejo de Trabajo a través de todo tipo de medios (se cita “la imprenta, proyecciones, radiodifusión y demás medios auxiliares”).

b) *Enseñanza de la cooperación*, abarcando los distintos ciclos y modalidades educativas, y en concreto:

- Establecimiento de la “Enseñanza de la cooperación” en todos los Centros de enseñanza (“de grado superior al primario”, se dice). La previsión era que ésta se produjera “de manera progresiva y con toda la rapidez que permitan los recursos del presupuesto y la necesidad de hallar o formar el correspondiente personal especializado”, debiendo quedar terminada en el “plazo máximo de cinco años” (Disposiciones generales y transitorias, 3º y 4º L31 y Disposición transitoria 5ª R31)
- Enseñanzas especiales y complementarias atendiendo de manera preferente a la formación de futuros profesores de Cooperación y de Directores e Inspectores de Cooperativas. La organización de este tipo de estudios se atribuía a la Subcomisión especial (por sí misma o de acuerdo con Centros oficiales o con organizaciones cooperativas) y requería la previa aprobación de los mismos por el Ministerio de Trabajo (art. 11.2º R31).
- A la misma Subcomisión especial se le asigna la llamada “enseñanza ambulante”, término empleado para la celebración puntual de cursos o “lecciones especiales” sobre cooperación, así como la celebración de “Concursos, Exposiciones, Conferencias y Congresos” a iniciativa propia o ajena (art. 11.3º R31).

c) *Consultoría* que, con categoría de Servicio, habría de organizarse en el seno del Consejo de Trabajo y cuya misión principal consistía en la resolución de “dudas y consultas sobre puntos de legislación y organización cooperativas”, así como redacción de Estatutos-tipo, reglamentos interiores, modelos de documentación, etc. que pudieran servir de orientación para las cooperativas y sin carácter obligatorio en ningún caso (art. 14 R31).

2.2. Contratación pública

El art. 42 de la Ley, tras reconocer el derecho de “las Cooperativas de trabajadores y sus conciertos, uniones y Federaciones” a concurrir como licitadores en los contratos de obras y servicios del Estado, Mancomunidades, Municipios y Corporaciones públicas en general, otorga una preferencia de trato a aquéllas en supuestos de igualdad de condiciones. Y ello al margen de que las diversas entidades públicas pudieran “concertar, con las Cooperativas de trabajadores, las obras, servicios y suministros de

pequeña cuantía que legalmente [pudieran] contratarse por adjudicación directa” (art. 42, último párrafo L31)

Este trato preferente se acompaña de una reducción en las cuantías de las fianzas a constituir que quedaban aminoradas hasta la cuarta parte de la que correspondiera en cada caso¹¹².

2.3. Las llamadas “Cooperativas populares”

En rigor, las “cooperativas populares” no constituyen una clase de cooperativas sino una condición reconocida a algunas de ellas con el fin de favorecerlas con medidas adicionales de fomento. En tal sentido, vienen a asimilarse y sustituir a las anteriores “cooperativas obreras”¹¹³ (arts. 43 L31 y 122 R31)

Hay que recordar que la clasificación del cooperativismo que contempla la normativa republicana no actúa como un círculo cerrado, sino como agrupación de categorías a efectos de la pertinente inscripción registral. De hecho, se admite sin dificultades la existencia de cooperativas mixtas e indeterminadas¹¹⁴, incluso la posibilidad de ampliar los tipos inicialmente previstos a propuesta del Consejo de Trabajo (art. 23 R31)¹¹⁵.

Atendiendo a los requisitos impuestos, la condición de cooperativa popular iba unida a entidades conformadas por socios con medios económicos modestos y recursos y volumen de actividad limitados. La inicial restricción contemplada en la ley —que sólo permitía cooperativas populares entre las clasificadas como de consumo (art. 21 L31), escolares¹¹⁶ (art. 23 L31), de trabajadores (art. 27 L31) y de crédito (art. 30 L31)

¹¹² Este beneficio quedaba compensado mediante la retención de un 10% de las cantidades que la entidad hubiera de percibir por la obra ejecutada o el servicio o suministro prestados “hasta completar el total importe de la fianza”, devolviéndose junto con la misma.

Esta previsión del art. 42 L31 merece un par de comentarios: por un lado, en ella se alude a los contratos de suministros que, sin embargo, no están incluidos en el trato preferente al que antes aludíamos. Por otra parte, la retención “hasta completar el importe de la fianza” entendemos que permitía la reducción del porcentaje inicialmente previsto (10%) según cuál fuera el importe concreto del contrato público suscrito.

¹¹³ DEL ARCO ÁLVAREZ (1964 a): p. 54-55), quien recuerda que el concepto de “cooperativa obrera” es una elaboración de las leyes fiscales, indicando sus antecedentes.

¹¹⁴ Esta categoría encuentra su razón de ser en la posibilidad de que las Cooperativas ejercieran simultáneamente funciones diversas. Para tales casos, el art. 24 del R31 ordenaba la clasificación “atendiendo a la que predomine claramente sobre las demás”, de suerte que si no se daba tal situación entraban en el grupo de mixtas e indeterminadas.

¹¹⁵ Este mismo art. 23 R31 preveía la adopción de clasificaciones “*auxiliares*, cuando así convenga para determinados fines y, en particular, *para facilitar la comparación con las estadísticas de otros países*”.

¹¹⁶ Estas constituyen un caso especial por cuanto conforme a los arts. 23, último párrafo L31 y 107 R31 todas las cooperativas escolares tenían condición de populares

— se amplió sustancialmente en el Reglamento¹¹⁷, cuyo art. 101, cumpliendo la remisión del art. 32 L31, permitía que, “con informe favorable del Consejo de Trabajo y por analogía a lo dispuesto para las cooperativas de consumo, las de trabajadores y las de crédito”, el Ministerio competente reconociera tal carácter a “Cooperativas no profesionales que, cumpliendo los requisitos propios de las de su clase, consignen en sus Estatutos la declaración de estar primordialmente constituidas para mejorar la condición económica y social de los obreros y personas de medios modestos en general” y observaran, además, una serie de requisitos en cuanto al número de socios, aportaciones obligatorias, abono de intereses, etc. similares a las fijadas con carácter específico para las clases citadas.

En suma, cualquier clase de cooperativa podía adquirir el carácter de popular con la sola excepción de las llamadas profesionales que, hemos de hacer notar, agrupaban sectores cooperativos de notable envergadura¹¹⁸.

Debe remarcar que las cooperativas populares fueron las principales, por no decir únicas, destinatarias de las distintas modalidades de ayuda estatal. Sirva de ejemplo el Decreto de 16 de enero de 1934¹¹⁹ en el que se establecían las reglas y requisitos para la obtención de préstamos para la construcción y adquisición de locales, así como para la consecución de subvenciones, premios y pequeños auxilios para las obras sociales cooperativas. Concebidas todas ellas como “materias gratificables”

¹¹⁷ Sobre las cooperativas populares en el Reglamento de 1931: arts. 85 (cooperativas de consumo), 95 (cooperativas de trabajadores), 98 (cooperativas de crédito) y el citado 107 (cooperativas escolares)

¹¹⁸ En efecto, de acuerdo con el art. 28 L31 tenían la consideración de cooperativas profesionales “las constituidas por agricultores, ganaderos, industriales, comerciante y, en general, personas o entidades dedicadas a una misma profesión o profesiones relacionadas para realizar conjuntamente y sobre base cooperativa determinadas operaciones encaminadas al mejoramiento económico, técnico, de su explotación” y señaladamente determinadas actividades que el mismo artículo enunciaba (adquisición, producción o venta de materias primas, maquinaria y cualquier otro medio de producción, realización de actividades de producción o transformación sobre productos industriales, ejercicio común de industrias auxiliares, y un largo etcétera).

Esta concepción dejaba fuera la posibilidad de que las cooperativas agrarias –las más numerosas de aquel momento— se vieran favorecidas por los beneficios otorgados a las cooperativas populares, lo que motivó que buena parte de ellas no se adaptaran a la regulación cooperativa permaneciendo bajo la fórmula de Sindicato Agrícola.

¹¹⁹ *Gaceta de Madrid* núm. 21, de 21 de enero de 1934. En cumplimiento de este Decreto se convocaron múltiples concursos, entre otras, por Órdenes de 2 de febrero de 1934 [resuelto por Orden de 12 de mayo de 1934 (*Gaceta de Madrid* núm. 135, de 15 de mayo de 1934)]; 13 de abril de 1934 [*Gaceta de Madrid* núm. 115, de 25 de abril de 1934, resuelto por Orden de 26 de junio de 1934 (*Gaceta de Madrid* núm. 178, de 27 de junio de 1934)]; 3 de agosto de 1934 y 7 de mayo de 1935 [ambas resueltas por Orden de 31 de mayo de 1935 (*Gaceta de Madrid* núm. 154, de 3 de junio de 1935)]; 7 de marzo de 1935 (*Gaceta de Madrid* núm. 69, de 10 de marzo de 1934); 20 de mayo de 1935 [*Gaceta de Madrid* núm. 142, de 22 de mayo de 1935, resuelto por Orden de 28 de junio de 1935 (*Gaceta de Madrid* núm. 199, de 18 de julio de 1935)],...

(Disposición Adicional 1ª del Decreto referido), la obtención de cualquiera de ellas precisaba la condición de cooperativa popular.

3. LA CREACIÓN DEL REGISTRO DE COOPERATIVAS. PREVISIONES RELACIONADAS CON EL MISMO

Posiblemente por influencia del sistema seguido en la Ley de Asociaciones, la Ley republicana optó por la configuración de un Registro especial (calificativo que se le da en el art. 7 L31), de naturaleza administrativa y directamente dependiente del Ministerio de Trabajo¹²⁰.

Por lo demás, esta solución técnica era coherente con el régimen de constitución establecido para las Cooperativas, caracterizado por la estrecha vinculación entre el proceso de aprobación de estatutos y la inscripción registral¹²¹.

En síntesis, dicho procedimiento consistía en la obligación por parte de los promotores de la cooperativa de remitir al Registro copia de los Estatutos que habrían de regir la misma. Tras un examen previo de dichos Estatutos, bien se otorgaba una clasificación provisional, bien se formulaban “los reparos” que procedieran, de suerte que la falta de subsanación¹²² de éstos implicaba la denegación de la admisión de la cooperativa (art. 16 R31). Una vez aprobados los Estatutos podía celebrarse la sesión constitutiva (para lo cual se daba un plazo de tres meses) en la que se designarían los miembros de la primera Junta Directiva, debiéndose remitir acta de la misma al Registro en el plazo de seis días desde su celebración. Sólo tras la recepción del acta de constitución y verificado el cumplimiento de los requisitos legales, se procedía a la clasificación definitiva y la pertinente inscripción registral (art. 17 R31). De acuerdo con el art. 18 R31, la denegación de la admisión de los Estatutos o de la inscripción, así como la clasificación provisional o definitiva eran susceptibles de recurso ante el Ministerio en el plazo de 20 días.

Congruentemente con el sistema descrito, la ley obligaba a someter a aprobación administrativa cualquier modificación estatutaria que, obviamente, sería objeto de la correspondiente anotación registral (art. 33.1º L31), a la que, por otro lado, se condicionaba su eficacia (art. 50.2º R31).

Este régimen se completaba con la configuración de ciertos deberes de comunicación por parte de las Cooperativas, que habían de remitir al Registro copia de su documentación económica, notificar las eventuales alteraciones en la composición de sus órganos directivos y aportar la información que se les requiriera con fines fiscales o

¹²⁰ De acuerdo con el art. 7 R31, el Registro de Cooperativas se llevaba por el servicio correspondiente del Ministerio de Trabajo, esto es, por la Dirección General con competencia en materia cooperativa a quien correspondía dictar las resoluciones sobre clasificación, calificación y modificación de Cooperativas previo informe de la Subcomisión especial del Consejo de Trabajo.

¹²¹ LLUIS Y NAVAS, 1978: p. 52.

¹²² Ésta podía ser expresa o tácita. En todo caso, la ausencia de respuesta en el plazo de un mes equivalía al desistimiento de la petición.

estadísticos (arts. 39 L31 y 49, 1º, 2º y 3º R31). Este deber de comunicación se extendía igualmente a los acuerdos asamblearios de disolución de las cooperativas o sus Federaciones, así como a los casos de interrupción de las operaciones sociales por tiempo superior a cuatro meses (art. 55 R31).

4. RÉGIMEN DE INSPECCIÓN Y DERECHO SANCIONADOR

4.1. Apuntes generales sobre la Inspección cooperativa en esta regulación

En contraste con el laconismo del art. 39 L31 —limitado a establecer la obligación por parte de las cooperativas de “facilitar la inspección hecha por funcionario competente”— el Reglamento dedica todo un Capítulo (el VI) a esta cuestión¹²³, destacando:

a) La inspección se lleva a cabo observando un “criterio más preventivo que represivo”, de manera que “prestando un asesoramiento lo más amplio posible” contribuyera a evitar la comisión de infracciones (art. 58 R31)

b) Señalamiento de un número mínimo de tres inspecciones anuales, sin perjuicio de las “visitas extraordinarias” que se estimaran necesarias. Dicha inspección se llevaría a cabo bien por “Inspectores especiales de nombramiento ministerial a propuesta de la Subcomisión de cooperación”, bien por “Inspectores temporales autorizados para casos concretos y determinados o por plazo no superior a seis meses”, siendo estos últimos en todo caso funcionarios técnicos del Ministerio o del Consejo de Trabajo¹²⁴.

En supuestos de “especial importancia” se habilitaba la formación de Comisiones inspectoras compuestas por Vocales de la Subcomisión especial y asistidos por un funcionario técnico (art. 56 R31)

c) El Capítulo VI R31 entremezcla previsiones sobre inspección con normas del procedimiento sancionador a seguir. Sin negar la ligazón entre ambas potestades administrativas, entendemos que desde el punto de vista técnico hubiera sido más correcto no incorporar las últimas bajo el rótulo de “Inspección”.

¹²³ El art. 119 R31 establece reglas especiales para la inspección y régimen sancionador de cooperativas escolares, algunas de cuyas peculiaridades (tipo de actividad, eventual minoría de edad de los socios, etc.) determinan las pertinentes adaptaciones de la actuación administrativa.

¹²⁴ LLUIS Y NAVAS (1976: p. 32) llama la atención sobre la vaguedad de los conceptos empleados — “inspectores especiales de nombramiento ministerial” e “inspectores temporales”— sin alusión a su eventual constitución como cuerpo, hecho que atribuye a la novedad de la ordenación cooperativa y la consiguiente ausencia de personal adecuado para dicha función inspectora.

4.2. De la potestad sancionadora: infracciones y sanciones

Mediante una remisión a la regulación reglamentaria, tan amplia que hoy resultaría contraria absolutamente a los principios de legalidad y tipicidad, la ley de 1931 dedica cuatro artículos a la regulación del régimen sancionador:

- Art. 45, relativo a la descalificación, a la que dedicaremos un epígrafe aparte.
- Art. 46, que contiene una remisión en blanco al Reglamento para la determinación de las restantes infracciones; señala las cuantías máximas de multa que varían en función de si la infracción es imputable a la Cooperativa o sus uniones o Federaciones, o a los miembros del órgano directivo y de las Comisiones de inspección; y, finalmente, cierta previsión sobre la reincidencia.
- Art. 47, único precepto en el que se tipifica con mínima precisión la infracción consistente en operar ostentando indebidamente la condición de cooperativa o contraviniendo lo dispuesto en el art. 6 L31¹²⁵.
- Art. 48, que, atendiendo al principio de proporcionalidad, recoge como criterios de graduación de las sanciones la gravedad de la infracción y la capacidad económica de la entidad o personas responsables.

El Reglamento, por su parte, aporta una tipificación de infracciones en la que lo primero que llama la atención es la ausencia de cualquier clase de distinción basada en la gravedad de las mismas. Así, cada artículo viene a establecer la sanción correspondiente a la infracción descrita, de suerte que la mayor o menor gravedad sólo se colige de la entidad de las cuantías pecuniarias de multa. Un criterio, por lo demás, no del todo fiable en la medida en que las sanciones máximas no se perfilan, o al menos no sólo, con base en la conducta infractora sino fundamentalmente por referencia a la figura del infractor.

Del análisis del Título VII R31, resulta:

a) La mayor parte de las infracciones se configuran partiendo de la responsabilidad de la cooperativa y no de personas físicas determinadas. De los seis artículos dedicados a la tipificación de infracciones, sólo el art. 67 R31 establece las sanciones a imponer a los miembros de las cooperativas que, ostentando los cargos que se indican, incumplan ciertas obligaciones legales o reglamentarias¹²⁶. A esta previsión

¹²⁵ La mención al art. 6 es en cierto modo reiterativa por cuanto dicho artículo prohíbe precisamente el empleo de la mención “Cooperativa” a aquellas sociedades, empresas o establecimientos que no ostenten esa condición y estén inscritas como tales.

¹²⁶ Concretamente, se preveían multas de 25 a 500 pesetas para:

- “Los miembros del organismo directivo de la Sociedad que en las Memorias, estados de cuentas o comunicaciones a la Asamblea general sometieren a inexactitud intencionada o expusieren deliberadamente los hechos en forma tal que induzca a error acerca de la verdadera situación de la Cooperativa”.
- “Los individuos de la Comisión de inspección de quienes se compruebe que han hecho dejación de sus funciones o las han ejercido con negligencia”.

hay que sumar la contenida en el art. 66, último párrafo R31 a la que después nos referiremos.

b) De las restantes infracciones se hace responder a la Cooperativa como persona jurídica con sanciones que cubren tres franjas pecuniarias, único elemento del que, como decíamos, se puede derivar la mayor o menor gravedad dada a la conducta tipificada:

- De 25 a 250 pesetas, para los casos en que las cooperativas no remitan al Registro o dependencia administrativa procedente la documentación obligatoria o faciliten los datos solicitados por la autoridad competente (art. 64.1º R31).
- De 50 a 500 pesetas, para aquellos supuestos en los que las Cooperativas omitan su condición de tales en los contratos con terceros o en los documentos de cualquier clase destinados a la publicidad. Igual sanción se prevé para las Cooperativas que actúen bajo una denominación social distinta a la registrada (art. 65 R31).
- Son objeto de la misma sanción los comportamientos consistentes en facilitar intencionadamente o con negligencia punible los datos y documentos a los que se hace referencia en el apartado anterior (art. 64.2º R31).
- De 100 a 1000 pesetas, sanción contemplada en tres supuestos:
 - 1) Cooperativas que vulneren las restricciones o limitaciones impuestas a sus operaciones por las disposiciones legales o sus Estatutos sociales (art. 66.1º R31).
 - 2) Cooperativas de consumidores que teniendo establecida la norma de no servir al público, la incumplan o “adopten artificios encaminados a facilitar la prestación o transferencia de servicios y artículos a terceras personas” (art. 66.2º R31).
 - 3) Cooperativas que dificulten el servicio de inspección (art. 66.3º R31).
- De 25 a 200 pesetas “*por toda infracción de las disposiciones legales referentes a las cooperativas que no tengan señalada sanción especial*” (art. 68 R31), lo que, finalmente, permitía sancionar conductas no definidas *a priori* en lo que, a la luz de nuestro actual modo de entender el principio de tipicidad, supone una vulneración flagrante del mismo. Obsérvese que no se habla de infracción de normas imperativas o prohibitivas, sino en términos mucho más amplios, hoy inasumibles.

c) Comentario aparte merece el art. 66, último párrafo R31, según el cual:

“Cuando se compruebe que la infracción ha sido cometida por algún empleado o agente de la Cooperativa, contraviniendo las órdenes de sus superiores, el límite inferior de la multa podrá reducirse a la mitad, y la sanción recaerá sobre el empleado o agente infractor, siendo la Cooperativa subsidiariamente responsable del pago”.

-
- “Los Directores de la Cooperativa, cualquiera que sea la denominación del cargo, que por sí o por instrucciones comunicadas a sus subordinados impidan el ejercicio de algún derecho que esté reconocido a los socios por disposición legal o por los Estatutos sociales”.

Decir, en primer término, que este artículo viene a dar reflejo al principio de culpabilidad de manera que si la acción es imputable a persona física identificable, será ésta quien responda. Ahora bien, lo que no se alcanza a entender es por qué esta regla juega únicamente en relación con las infracciones tipificadas en el art. 66 y no respecto de todas ellas. En segundo lugar, y ateniéndonos a la letra del artículo, hay que concluir que se produce una discordancia de difícil explicación: si la reducción a la mitad sólo juega en cuanto al “límite inferior de la multa”, se está afirmando que la comisión de este tipo de infracciones por personas físicas podía ser sancionada con multa de 50 a 1000 pesetas; esto es, superando en el doble el límite máximo establecido legalmente (art. 46 L31) para las infracciones cometidas por miembros de los órganos directivos y de las Comisiones de inspección. Ha de considerarse que la razón de que el límite en estos supuestos fuera menor no obedece tanto a la menor gravedad de las conductas tipificadas como al hecho de que los responsables fueran personas físicas.

Por lo demás, se establece la responsabilidad subsidiaria de la Cooperativa que, al margen de las críticas que pueda merecernos, no es algo infrecuente en nuestro Derecho administrativo.

d) *Reducción de las sanciones.* Atendiendo al art. 69 R31, las multas podían ser sustituidas por apercibimiento “cuando se aprecie que no hubo deliberado propósito de faltar a lo dispuesto, sino simplemente ignorancia o negligencia no grave”. La mención a “sanciones consignadas en los artículos anteriores” permite deducir que el apercibimiento podía sustituir a cualesquiera de las sanciones citadas y, por tanto, al margen de su gravedad. En todo caso, para que ello fuera posible era necesario que el interesado, mediante instancia, reconociera su falta, “renunciando a todo otro recurso”¹²⁷.

Finaliza el art. 69 R31 previendo que la reducción “no podría repetirse en favor de una persona jurídica hasta pasados dos años, y en ningún caso en favor de los individuos”. Contenido sorprendente y que implica un trato desigual carente de justificación clara.

e) *Incremento de los límites de multa*, duplicándolos, en los casos de reincidencia (arts. 46.2º L31 y 70.1º R31). De acuerdo con el art. 74 R31 se reputaban reincidentes “los infractores que, habiendo sido castigados por una infracción, cometan otra de la misma índole”, frase que nos lleva a dos comentarios:

¹²⁷ La locución entrecomillada resulta un tanto chocante: en primer lugar porque, en puridad, el escrito reconociendo la comisión de la infracción no puede considerarse como un verdadero recurso; en segundo término porque, como veremos, el único recurso contemplado es una suerte de alzada ante el Ministerio de Trabajo sin que, contra esta resolución, pudiera formularse recurso alguno, ni gubernativo ni jurisdiccional (véase epígrafe siguiente)

- La alusión a infracciones de la misma índole parece estar remitiendo a infracciones con la misma sanción, única referencia mínimamente nítida ante la ausencia de calificación de aquéllas.
- Se advierte claramente la inexistencia de límites temporales, de manera que la reincidencia se somete a la necesidad de que estemos ante infracciones sancionadas pero sin determinación de un ámbito temporal concreto que proporcione mayor acotación.

f) *Criterios de graduación de las sanciones.* De acuerdo con los arts. 48 L31 y 73 R31 la cuantía de las multas se determinaría atendiendo a la gravedad de la infracción y a la capacidad económica de las personas o entidades responsables. Considerando que la ley estipula supuestos de reducción y ampliación de las sanciones, hay que entender que tales criterios entraban en juego tras la aplicación de los primeros y siempre que la sanción a imponer tuviera carácter pecuniario.

4.3. Sobre el procedimiento sancionador

A las críticas formuladas hasta el momento hay que sumar las que sugiere el procedimiento sancionador. Descrito en los arts. 60 a 63 R31, éste se caracteriza por un extraño entrecruzamiento de trámites con falsas pretensiones garantistas y una ausencia evidente de auténtico control. No siendo del caso realizar una mera transcripción de la regulación reglamentaria, nos ocuparemos de los extremos a nuestro juicio más reseñables:

a) En apariencia, el procedimiento sancionador se pone en marcha con el *acta de la inspección* donde consta “la denominación y domicilio de la Cooperativa, circunstancias de la infracción y disposición infringida” y cuyo *valor probatorio* no decae aun cuando no se recoja en ella la firma del representante de la Cooperativa (art. 60.1ª R31).

b) Con independencia de esta modalidad, el art. 75 R31 establece una *acción pública* para denunciar la infracción de las disposiciones sobre Cooperativas. Tales denuncias podían dirigirse al Ministerio, a la Subcomisión del Consejo de Trabajo o a la persona autorizada para la inspección, señalándose un deber de confidencialidad y “el mayor secreto” acerca del origen de las mismas.

c) La formación del expediente corresponde a la Delegación provincial del Consejo de Trabajo, unidad a la que se remite el acta de inspección de la que, a su vez, se envía copia a la Cooperativa para que pueda formular el llamado “escrito de descargo” en el plazo de diez días. Dicha Delegación podía practicar cuantas comprobaciones estimara conveniente, adoptando la resolución en el plazo máximo de treinta días hábiles desde la recepción de la comunicación del Inspector (art. 60, 2ª y 3ª R31).

d) Comunicada la resolución sancionadora a la Cooperativa, al Consejo de Trabajo y al Inspector denunciante, ésta podía ser objeto de recurso ante el Ministerio de Trabajo, siendo de destacar las siguientes particularidades:

- La admisión del recurso formulado por la Cooperativa se condiciona a la presentación de documento justificativo de haberse depositado en la Caja General de Depósitos del importe de la multa más un 20%. Este porcentaje adicional estaba destinado a cubrir las eventuales costas y, caso de que hubiere sobrante, éste “acreceará la multa y se ingresará en el fondo para difusión y enseñanza del cooperativismo” (art. 61.4ª R31).
- El recurso podía ser formulado igualmente por el Inspector denunciante pretendiendo bien la estimación de la multa (caso de que la resolución de la Delegación no impusiera sanción alguna), bien su incremento hasta el importe por él propuesto en el oficio remitido en su momento, junto con el acta, a la Delegación¹²⁸ (art. 61.5ª R31).

e) La tramitación y propuesta de resolución del recurso competía a la Subcomisión especial del Consejo de Trabajo, correspondiendo la resolución al Ministro de Trabajo, contra la cual “no se dará recurso alguno, ni en vía gubernativa, ni en lo contencioso-administrativo” (art. 61.6ª R31).

Estamos pues, ante un procedimiento en el que se vienen a condensar las distintas fórmulas que caracterizaron nuestro antiguo Derecho administrativo sancionador: *solve et repete*, posibilidad de *reformatio in peius*, y falta de todo control imparcial. Sistema que, como expresa LLUIS Y NAVAS, “sancionaba normas rayanas en la indefensión (...) que, promulgadas por otro régimen más autoritario, hubieran provocado las más acres censuras de nuestros partidarios del liberalismo”¹²⁹.

5. LA DESCALIFICACIÓN DE LA COOPERATIVA

Art. 45 Ley 1931: “*Toda Sociedad inscrita en el Registro de Cooperativas que, aun cumpliendo en lo externo con los requisitos impuestos a las de su clase, encamine su funcionamiento a realizar o servir cualquier combinación lucrativa, será requerida, dándole un plazo prudencial no superior a treinta días, para que ponga el oportuno remedio. Si no lo hiciere así o si reincidiere, podrá serle retirada la calificación de Cooperativa temporal o definitivamente, según el caso, y sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar según la naturaleza de los hechos determinantes de la propuesta*”

Configurada por la Ley como medida sancionadora, la descalificación de la cooperativa prevista en el art. 45 mereció cierta atención doctrinal tanto por lo extremo

¹²⁸ Ha de consignarse que, en la medida en que la propuesta de resolución no iba incorporada al acta de inspección sino al oficio que se remitía a la Delegación provincial del Consejo de Trabajo, la Cooperativa era desconocedora de la misma, lo cual planteaba una restricción importante de sus derechos de defensa.

¹²⁹ LLUIS Y NAVAS, 1976: p. 33.

de sus efectos como por las consecuencias a las que llevaba la lectura conjunta del mismo con el art. 124 CCom¹³⁰.

En realidad este precepto no es sino reflejo de una concepción restrictiva de la cooperación que, ligada al carácter mutuo, impide cualquier tipo de actividad “lucrativa” bajo la fórmula cooperativa. Así, la obsesión normativa por evitar la existencia de falsas cooperativas o la utilización del rótulo “Cooperativa” por parte de entidades que no cumplieran los presupuestos normativos (art. 6 L31), halla continuidad en la creación de una sanción máxima de esta índole.

Sin perjuicio de las razones expuestas, es preciso reflexionar, siquiera brevemente, sobre ciertas dificultades a las que no se ha prestado la debida atención:

a) Aunque no se explicita de modo concluyente cuál es el alcance de la “retirada de la calificación de Cooperativa”, la lógica impone pensar que la misma comporta la disolución forzosa de la entidad con la consiguiente cancelación de la inscripción registral. Estaríamos así en un supuesto de disolución “por resolución de Autoridad competente” a que alude el art. 51 R31.

b) No obstante, esta afirmación inicial puede plantear dificultades en los casos de descalificación temporal, en los que tales consecuencias no parecen razonables, habida cuenta de que la disolución implica la apertura del proceso liquidatorio de la cooperativa (art. 52 R31). En este sentido cabe plantear si la “descalificación temporal” que menciona la ley se relaciona exclusivamente con lo contemplado en los arts. 46.2º L31 y 70.2º R31, cuando, tras prever la duplicación de las multas en casos de reincidencia, se señala:

“Si la reincidencia fuere repetida, podrá, además, retirarse a las cooperativas infractoras, hasta por un año de plazo, los beneficios de las calificaciones hechas a su favor”

Al margen de lo perfectible de la frase empleada y lo insólito de la fórmula “reincidencia repetida”, creemos que la descalificación temporal tiene sentido anudada únicamente al supuesto ahora tratado, es decir, entendiéndola no como disolución forzosa —caso de la descalificación definitiva—, sino como pérdida de los beneficios que la calificación como cooperativa pudiere comportar por plazo máximo de un año; beneficios, claro está, de cualquier índole (fiscal, trato preferente en la contratación pública, eventuales subvenciones, auxilios directos, etc.).

¹³⁰ En las notas de Derecho Español realizadas a la obra de COSACK (1935: p. 222), POLO hace notar que “aquellas condiciones que según el art. 124 del Código de Comercio llevan a la calificación mercantil de las cooperativas, son las que, con arreglo a la ley especial, dan lugar a que sea retirada la calificación de cooperativas, por lo cual parece necesario concluir que los términos cooperativa y mercantil son inconciliables, ya que al parecer éste desaparece aquél por imperio de la ley”. Esta cita, ya célebre entre los estudiosos del Derecho Cooperativo, se reproduce igualmente en la obra de POLO, 1942: p. 217.

c) Es abiertamente criticable la compatibilidad de la descalificación con cualquier otra sanción, expresión indudablemente referida a la posibilidad de que la descalificación vaya acompañada de la multa que se considerara procedente. No olvidemos que la naturaleza sancionadora de la figura que estamos tratando es incontestable: si los términos empleados en el art. 45 L31 son suficientemente expresivos, la propia ubicación que el Reglamento hace de la misma en el Capítulo dedicado a “Sanciones” despeja ya cualquier eventual duda.

d) A la compatibilidad de sanciones se suma la posibilidad de que la multa a imponer lo fuera aplicando la agravación del art. 70.1º R31: así, una cooperativa “reincidente” podía ser sancionada con multas duplicadas en sus límites y, al mismo tiempo, ser descalificada por haber reincidentido en la realización de actividades lucrativas. En suma, una misma circunstancia no sólo daba pie a dos sanciones, sino que, además, agravaba una de ellas.

e) De acuerdo con la naturaleza sancionadora de la descalificación, habrá que concluir la aplicabilidad de las reglas procedimentales contenidas en los arts. 60 a 63 R31, con la particularidad del necesario informe previo del Consejo de Trabajo a que obliga el art. 71 R31. Sin intención de reproducir lo dicho anteriormente, debemos llamar la atención sobre la especial gravedad que comporta la posibilidad de imponer una sanción de este tipo sin que se permita más recurso que la alzada a la que hacíamos referencia.

f) Parece evidente que la aplicación rigurosa del principio de tipicidad obliga a considerar que la descalificación se ciñe al supuesto normativamente previsto en este art. 45 L31 y reproducido en el art. 71 R31, esto es, el de la cooperativa que cumpliendo formalmente con los requisitos de las de su clase, realizare operaciones lucrativas. Sin embargo, la duda nos surge del art. 36 L31 (reproducido en el art. 27 R31):

“Se cancelará la inscripción en el Registro de las Sociedades acerca de las cuales no conste que comenzaron sus operaciones en los doce meses siguientes a su constitución o las interrumpieron durante seis meses consecutivos”

¿Encierra este art. 36 dos nuevos supuestos de descalificación distintos al del art. 45 L31? La respuesta que surge es inevitablemente negativa: ni los supuestos son asimilables al señalado en el art. 45 L31 (asimilación en cualquier caso proscrita en virtud del principio de interdicción de la analogía en el Derecho sancionador), ni estamos ante una medida con finalidad represiva. Mas al contrario, los casos del art. 36 parecen poner remedio a la inadecuación entre una situación de hecho y el contenido registral tratando de que éste no incluya cooperativas inexistentes o materialmente inactivas. Con todo, y de ahí la intención de la pregunta, hemos de subrayar que en la normativa actualmente vigente (ley estatal y leyes autonómicas) este tipo de situaciones se conciben como supuestos de descalificación.

IV. OTRAS FACULTADES DE INTERVENCIÓN

El articulado de la Ley y el Reglamento contiene otros supuestos de intervención administrativa de carácter puntual y en ocasiones no suficientemente desarrollados, de los que, al menos, queremos dejar constancia, a saber:

a) *Nombramiento de liquidadores* por parte del Ministerio de Trabajo, siempre que mediara petición bien de, al menos, una quinta parte de los socios, bien de la Subcomisión especial del Consejo de Trabajo. Esta facultad se prevé con carácter subsidiario y sólo cuando, tras la disolución de la cooperativa, las operaciones de liquidación quedaran demoradas en su puesta en marcha, interrumpidas una vez iniciadas o se llevaran a cabo con lentitud maliciosa (art. 52 R31)

b) *Aprobación de obras sociales* (art. 46 R31). Siendo preceptivo que las cooperativas contaran con fondos para obras sociales, el destino de los mismos se condicionó indirectamente mediante la aprobación de unos listados por parte del Ministerio de Trabajo. Así, las cooperativas que asignaran los fondos mencionados a alguna de las obras “oficiales” y cumpliendo los requisitos marcados para éstas, quedaban eximidas de obtener previa autorización para el desembolso de aquellos. Por el contrario, cualquier intento de emplear cantidades para obras no incluidas en tales listas pasaba por conseguir la aprobación ministerial; sistema que, por otro lado, permitía la actualización de la relación de obras sociales aprobadas oficialmente al menos una vez cada dos años¹³¹.

En todo caso, este condicionamiento no operaba en relación con los fondos de libre disposición que podían ser empleados en cualesquiera obras que las cooperativas tuvieran por conveniente.

Hay que hacer notar que el goce de beneficios y exenciones en relación con las obras sociales quedaba igualmente condicionado a su constancia en la meritada lista (art. 123 R31).

c) *Autorización ministerial*, que se contempla a lo largo del articulado para diversos supuestos:

- Limitación del número de socios de la cooperativa (art. 2.2º L31). Afirmado el principio de puerta abierta, esta posibilidad sólo se permitía en “casos muy justificados” y previa la obtención de autorización del Ministerio de Trabajo de acuerdo con el informe del organismo competente.

¹³¹ Del análisis de los diarios oficiales cabe concluir que esta previsión de actualización de las listas no se cumplió, constándonos sólo la relación de obras sociales aprobada por Orden de 13 de marzo de 1934 (*Gaceta de Madrid* núm. 80, de 21 de marzo de 1934)

- Realización de operaciones con terceros por parte de cooperativas de vivienda (art. 87.2º R31)
- Constitución del fondo inicial de garantía de las cooperativas de seguros mediante aportaciones distintas de las cuotas y primas prestadas por los socios, dentro de ciertos límites y bajo determinadas condiciones (art. 100 R31)
- Creación de más de una cooperativa escolar con la misma finalidad en un mismo Centro de enseñanza (art. 106 R31)

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

Hemos de poner de relieve que los rasgos de esta modalidad interventora difieren significativamente de lo que hoy entendemos por intervención temporal de la cooperativa, en cuanto aquélla se liga exclusivamente a circunstancias de alteración del orden público y no a cualquier otro tipo de consideración económico-empresarial.

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

Es fácil concluir que, pese a que el R31 no le otorga ese nombre, estamos ante una clara actividad arbitral.

V. LA VALORACIÓN DOCTRINAL DE LA LEY: TEORÍA Y PRÁCTICA

El juicio que, con cierta perspectiva, se ha hecho de esta ley muestra sentimientos encontrados fruto de la divergencia que la misma vivió entre sus formulaciones teóricas y su realización práctica.

En el plano teórico se ha vertido, casi invariablemente, una valoración positiva calificándose su regulación técnica de rigurosa y progresista¹³². Sin embargo, no podemos obviar que la ley recibe igualmente tachas centradas en la excesiva influencia

¹³² MONTOLÍO HERNÁNDEZ, 1992: p. 42. VALDÉS DAL-RE, 1975: pp. 65 y 67 habla de “perfección técnica de difícil superación” y “excelente técnica jurídica”; virtudes que llevarían a que la ley tuviera influencia en las regulaciones de otros países, como indica DEL ARCO ÁLVAREZ, 1975-1976: p. 6.

que tuvo en ella la ideología del momento en que se promulgó¹³³ y que llevaría a primar determinadas clases de cooperativas con olvido de otras; en especial las agrarias, cuya inspiración católica y conservadora provocó su marginación desde las instancias públicas¹³⁴.

Con todo, el gran problema que tuvo la ley republicana fue su escasa eficacia práctica que para VALDÉS DAL-RE se debió “tanto a la despreocupación política por las cooperativas cuanto a la falta de una educación cooperativa suficientemente desarrollada”¹³⁵.

A estos factores habría que añadir, al menos, otros tres: por un lado, la tendenciosa utilización que de la ley hicieron determinados grupos¹³⁶; por otro, la inoperancia de algunos de sus contenidos normativos que, pese a las buenas intenciones, nunca terminaron de materializarse en la práctica¹³⁷; y, finalmente, la ineficacia de la

¹³³ POLO alude al “sentido de defensa clasista que inspira la misma” y apoyándose en algunas de las frases de la Exposición de Motivos de la Ley, considera que “los resultados forzosamente venían prejuzgados: *colocar las cooperativas al servicio de una situación política y de determinadas organizaciones, configurándola a imagen y semejanza de la situación a cuyo servicio se pone*” (cursiva en el texto original). POLO, 1942: p. 224.

¹³⁴ Para DEL ARCO ÁLVAREZ (1963: pp. 222 y 225-226) la gravedad de ese desconocimiento “deliberado” se acentuaba por el hecho de que el cooperativismo agrario ofrecía cifras sustancialmente mayores a las de cualquier otro sector y no duda en tildar de “política hostil” la actitud del Estado hacia aquel.

Interesa destacar que en plena guerra civil, la legislación cooperativa fue modificada en lo concerniente a las cooperativas agrícolas por Decreto de 27 de agosto de 1937 (*Gaceta de la República* núm. 241, de 29 de agosto de 1937), que dio lugar a la reforma organizativa del Ministerio de Agricultura por Orden de 20 de septiembre de 1937 (*Gaceta de la República* núm. 266, de 23 de septiembre de 1937). En aquel Decreto se venía a reconocer que la regulación general “no concedía toda la importancia debida a las agrícolas (...), carecía de normas específicas para las mismas y no establecía los beneficios y auxilios fiscales, crediticios y de diversa índole, indispensables para su eficaz y activa propulsión”. Esta norma trató de dotar al cooperativismo agrícola de un marco más flexible propiciando una serie de mecanismos públicos que, centralizados en el Ministerio de Agricultura, permitieran un reforzamiento del sector, pero la contienda bélica y el desenlace de la misma impidieron comprobar la eventual eficacia de la misma.

¹³⁵ VALDÉS DAL-RE, 1975: p. 67.

¹³⁶ DEL ARCO ÁLVAREZ (1963: p. 226) aludía a dicha circunstancia en los siguientes términos: “(...) en ocasiones se acudió al subterfugio de la ley para disfrazar, tras el rótulo de cooperativas, verdaderas cajas de resistencia al servicio de organizaciones obreristas revolucionarias para alimentar la lucha de clases”. También POLO (1942: p. 216), se hace eco de este problema cuando refiere “el uso y abuso que de las cooperativas, integradas fundamentalmente por las masas trabajadoras y de posición modesta, habían hecho siempre los partidos y organizaciones obreras, que se valían de ellas como base de organización y medio de lucha para sus fines propios”. Por su parte, GADEA SOLER (1994: p. 127) hace notar que los “excesos demagógicos” de los partidos y organizaciones obreras, se produjeron “siempre al margen de la voluntad del legislador manifestada en el plano normativo”.

¹³⁷ Como punto negativo, se menciona recurrentemente que no se abordó el problema fiscal. Aunque la EM L31 recogía la existencia de “aspectos, como el tributario, que no sería prudente resolver de momento”, lo cierto es que la Disposición Transitoria 5ª L31 preveía la formación de una Comisión integrada por representantes de tres Ministerios (Hacienda, Trabajo y Economía) para el estudio y presentación en un plazo máximo de cuatro meses, del proyecto de bases a que hubieran de sujetarse la tributación, exenciones y auxilios directos a las Cooperativas. Dicha Comisión fue designada por Orden de 10 de septiembre de 1931 (*Gaceta de Madrid* núm. 256, de 13 de septiembre de 1931) y sus trabajos

propia configuración de la fórmula cooperativa, dominada por un régimen asambleario muy poco efectivo¹³⁸ que, junto con la concepción restrictiva que presidía la ley, daría lugar a un “tipo societario anquilosado, poco operativo, sin capacidad económica y condenado a una existencia limitada, alejado de toda posibilidad concurrencial”¹³⁹.

VI. APRECIACIONES GENERALES SOBRE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA REGULACIÓN REPUBLICANA DE COOPERATIVAS

Comencemos por poner de manifiesto que, salvadas excepciones muy puntuales, los estudiosos del cooperativismo apenas han mostrado interés por la vertiente de intervención pública contenida en la normativa republicana y cuando lo hacen es a efectos meramente descriptivos.

El que los aspectos administrativos quedaran diluidos a los ojos de la doctrina ha obedecido, posiblemente, a la trascendencia histórica que supuso contar por primera vez con una legislación unitaria sobre cooperativas y el igualmente importante reconocimiento de la autonomía de éstas y sus asociaciones. Sin embargo, no resulta admisible que la *falta de valoración* se transforme en *error en la valoración*.

No es del caso reiterar ideas ya dichas, pero conviene constatar el marco general en el que se desenvuelve el régimen jurídico cooperativo y del que, por otra parte, esta normativa es un ejemplo más. Como ha puesto de relieve S. MARTÍN-RETORTILLO¹⁴⁰, durante la II República “se manifiesta y amplía la intervención administrativa en la actividad económica privada”, dándose una situación parcialmente contradictoria de la que la propia Constitución republicana¹⁴¹ era buena muestra: así, la configuración de España como una “República democrática de trabajadores de toda clase” (art. 1) servía de soporte y encuadramiento genérico para las medidas administrativas extremas contenidas en el art. 44 (expropiación forzosa, posibilidad de socialización de la propiedad y de nacionalización de los servicios públicos y explotaciones que afectaran al interés común, intervención de empresas); sin embargo, y paralelamente, el art. 33 recogía enunciados que, aunque con correctivos, respondían a un “criterio liberal, quizá

culminaron con la presentación a las Cortes del proyecto de ley de régimen tributario y protección oficial de la Sociedad cooperativa (*Gaceta de Madrid* núm. 156, de 4 de junio de 1932) que, sin embargo, no prosperó.

Lo que resulta incontestable es que todas las labores relacionadas con la educación cooperativa cayeron en saco roto. Sobre esta cuestión, DEL ARCO ÁLVAREZ, 1963: p. 226.

¹³⁸ DIVAR GARTEIZAURRECOA, 1987: pp. 14-15.

¹³⁹ GADEA SOLER, 1994: p. 127.

¹⁴⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, 1989: p. 711.

¹⁴¹ Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931. *Gaceta de Madrid* núm. 344, de 10 de diciembre de 1931.

algo superado, cuya eficacia práctica es obligado replantearse con sinceridad” (libertad de elección de profesión y libertad de industria y comercio).

Los distintos puntos tratados a lo largo de los anteriores rótulos permiten advertir que estamos ante un régimen de intervención de apreciable intensidad, aunque bien es cierto que de menor profundidad que el que habría de sucederle y que será objeto del siguiente capítulo: tal vez ahí radique buena parte del error en la apreciación.

CAPÍTULO IV

LAS COOPERATIVAS BAJO LA DICTADURA FRANQUISTA: EL COOPERATIVISMO SINDICAL

I. LA LEY DE 1938 COMO NORMA “PUENTE” HACIA EL NUEVO RÉGIMEN LEGAL DE LAS COOPERATIVAS

Sin que terminara la contienda civil, aunque ya formulados los principios dogmáticos del “Nuevo Estado” en el Fuero del Trabajo de 9 de marzo 1938¹⁴², se procedió a aprobar la Ley de Cooperación de 27 de octubre del mismo año 1938¹⁴³, en cuyo corto Preámbulo podía leerse:

“Las disposiciones vigentes mantienen principios, tanto en lo que afecta a la definición y naturaleza de las cooperativas como a las normas por que se rigen y por las que se desenvuelve su acción directora, que no están en armonía con la orientación del nuevo Estado.

Es necesario inspirar el movimiento cooperativo español en principios de permanencia en la obra y autoridad en la función, lo que exige la existencia de órganos rectores autoritarios, competentes y responsables de su gestión.

Por otra parte, el nexo que habrá de existir entre las entidades económicas cooperadoras y los Sindicatos Nacionales que hayan de constituirse, hace indispensable establecer en su actuación una delimitación clara de los varios fines de cada una de ellas, en evitación de confusionismos que se observan en la legislación hoy vigente en esta materia.

Una vez recogida la experiencia de esta primera modificación de las leyes vigentes sobre cooperación y del funcionamiento de las entidades cooperativas en su relación con los Sindicatos afines correspondientes, se dispondrá de base más amplia de conocimiento que permita el mejoramiento y unificación de esta legislación”.

Si bien la Ley dejaba subsistente la regulación anterior en todo aquello no modificado por ella (art. 18), se ha dicho, no sin razón, que su eficacia era meramente derogatoria¹⁴⁴ y su finalidad —reconocida en el último párrafo del preámbulo transcrito— servir de tránsito hacia el régimen cooperativo que habría de estar vigente en España durante treinta años.

Este carácter de “norma puente” se advierte en una serie de novedades que, a la postre, vienen a constreñir a las cooperativas en un molde sustancialmente más rígido al existente hasta el momento. Novedades que se proyectan fundamentalmente en los tres aspectos a los que aludiremos a continuación.

¹⁴² BOE núm. 505, de 10 de marzo de 1938. En adelante, FT.

¹⁴³ BOE núm. 132, de 9 de noviembre de 1938. En adelante L38.

¹⁴⁴ DIVAR GARTEIZAURRECOA, 1987: p. 15.

1. LA CONSTRICCIÓN DE LA ACTIVIDAD COOPERATIVA

Desde la perspectiva del cooperativismo como actividad empresarial, se parte del respeto engañoso al concepto de “Sociedad Cooperativa” de la legislación republicana: así, sigue hablándose de asociación de personas naturales y jurídicas, tendencia a evitar el lucro y satisfacción de necesidades comunes en aras al mejoramiento económico social de los asociados mediante la acción conjunta de éstos en una obra colectiva (art. 1).

Sin embargo, y frente al sistema abierto¹⁴⁵ característico de la ley de 1931, el art. 4 L38 suprime las cooperativas mixtas e indeterminadas en cuanto a su objeto social obligando a que cada cooperativa tenga “*su función propia, con un objetivo concreto que evite el confusionismo de sus actividades económicas distintas*” y reconduciendo “*las subsistentes*” a la clasificación legalmente contemplada que actuaba como *numerus clausus*¹⁴⁶.

Este reduccionismo inherente a la tipología obligatoria se subrayaba en la imposibilidad de que una entidad cooperativa pudiera desenvolver actividades correspondientes a grupos clasificatorios distintos, pretensión que pasaba por la necesaria creación de una nueva cooperativa. Dicha imposibilidad se extendía a las actividades mixtas realizadas a título de mera “función derivada o complementaria” que sólo se permitía si concurría causa justificada y previa autorización del Ministerio de Organización y Acción Sindical (art. 4.3° L38).

2. LA SUPRESIÓN DEL PRINCIPIO FEDERATIVO

Anticipando el sistema de jerarquía totalizadora de la regulación posterior, la ley de 1938 procedió a sustituir las Federaciones y Confederaciones previstas en la ley republicana por una estructura basada en áreas que, de abajo arriba, pasaba por la integración de las cooperativas en Uniones Provinciales de Cooperativas, que podían agruparse en Uniones de Cooperativas de Zona Económica¹⁴⁷, las que, a su vez, podían formar Uniones Nacionales de Cooperativas (art. 10 L38).

¹⁴⁵ Empleamos el término “abierto” en el sentido de que la Ley de 1931 no obligaba a que las cooperativas tuvieran una finalidad específica, pudiendo desarrollar cualquier tipo de actividad lícita de suerte que la clasificación que aquella contiene lo era a meros efectos de su inscripción en el Registro especial del Ministerio de Trabajo.

¹⁴⁶ El mismo art. 4 L38 agrupaba la actividad cooperativa en tres clases —consumidores; productores profesionales; crédito, ahorro y de seguros— que, salvo estas últimas, se subclasificaban en otras tipologías.

¹⁴⁷ Según el mismo art. 10 L38, las “Zonas Económicas” se determinaban por el Ministerio de Organización y Acción Sindical “para cada caso concreto, a petición de las cooperativas interesadas”.

3. INTENSIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL Y LA ENTRADA EN ESCENA DEL SINDICALISMO OFICIAL

Esta vertiente, tal vez la más destacable de las que estamos tratando, se muestra desde el mismo art. 1 L38, mediante la introducción en el concepto de Sociedad Cooperativa de un deber de “*colaborar con los Sindicatos Nacionales en la solución de los problemas de tipo económico*”.

Este deber de colaboración¹⁴⁸, inicialmente interpretable como un reconocimiento implícito de la aptitud de la fórmula cooperativa para la solución de problemas colectivos, se torna sin embargo en elemento intervencionista en los arts. 6 y siguientes.

Antes de entrar de lleno en tales preceptos, debemos poner énfasis en una cuestión contenida en esta ley que, sin embargo, suele desgajarse de la referida al modelo intervencionista que preside la misma; nos referimos a los cambios operados en la estructura organizativa interna de las sociedades cooperativas:

Frente a la autonomía de gestión y la importancia capital de la Asamblea en la ley de 1931, la ley de 1938 crea un sistema de Jefatura que, en sustitución de las anteriores Juntas directivas, presentaba una estructura bicéfala conformada por un Jefe y una Junta rectora (art. 5 L38), ostentando el primero las auténticas funciones ejecutivas y siendo la segunda de carácter fundamentalmente asesor (art. 6.3º L38).

Los primeros rasgos del intervencionismo público se muestran precisamente en la designación de estos órganos que, aunque elegidos por la Asamblea general en convocatoria extraordinaria, debía ser *puesta en conocimiento del Ministro de Organización y Acción Sindical* quien, “por motivo fundado y previo informe del Servicio de Cooperación de su Departamento”, podía oponer su *veto* a las personas elegidas ordenando se procediera a una nueva elección total o parcial (art. 6.2º L38). El mismo precepto posibilitaba que el Ministro, “por análogas razones y previos los mismos trámites”, *destituyera* a cualquier miembro de la Jefatura compeliendo a una nueva elección. Resulta irónico que se emplee la expresión entrecomillada —“*por análogas razones y previos los mismos trámites*”— cuando la ley no especifica las primeras, y apenas los segundos. La alusión a “motivo fundado” del art. 6 L38 habilitaba a esgrimir razones de cualquier índole prácticamente imposibles de aventurar *a priori* y difícilmente controlables con posterioridad; objeciones éstas igualmente predicables de la destitución prevista en el mismo artículo.

¹⁴⁸ Para BAYÓN y SERRANO (1970: p. 20) esta adición no incorporaba elemento nuevo alguno al concepto de cooperativa sino “una obligación de matices morales y políticos, definida de modo preciso por el derecho”.

A nuestro parecer esta apreciación puede inducir al error de considerar que tal añadidura era inocua, cuando lo cierto es que su ánimo marca buena parte del articulado posterior.

En cualquier caso, el ámbito en el que mejor se advierte el factor ideologizante, y en el que LLUIS Y NAVAS encuentra el sentido de esta ley, es sin duda el que afecta al encuadramiento sindical y que este autor explica en los siguientes términos:

“(...) la presión nacional-sindicalista fue lo suficientemente fuerte como para lograr la implantación del corporativismo de Estado, es decir de los sindicatos verticales concebidos como corporaciones de derecho público (Declaración 13 del Fuero de Trabajo y art. 5 de la Ley de Organización Sindical de 1940). A partir de este momento, surgió el problema de prevenir la existencia de sindicatos ocultos bajo forma cooperativa. Además, implicando las cooperativas empresas muy peculiares, se planteaba el problema del modo de su incorporación a una Organización Sindical llamada a encuadrar a todos los empresarios y trabajadores. Este problema se halla en la raíz misma de la ley de cooperativas de 1938 y fue abordado en los artículos 8 y siguientes de la ley (...)”¹⁴⁹.

En efecto, estos artículos dibujan un esquema intervencionista en el que confluyen instancias administrativas y organización sindical¹⁵⁰ en una amalgama de difícil adjetivación, y que se compone de los siguientes ingredientes:

3.1. La organización sindical como instancia intermedia

Acorde con el mencionado deber de colaboración con los Sindicatos Nacionales del citado art. 1, el art. 8 L38 señala que las cooperativas “mantendrá(n)¹⁵¹ una estrecha relación con los Sindicatos que encuadren sus actividades”.

Así las cosas, la ley genera un sistema que coloca las diversas instancias sindicales en una posición intermedia entre las Cooperativas y el Ministerio de Organización y Acción Sindical, asignándoseles una serie de funciones de evidente importancia:

a) El Delegado o Jefe de la Central Nacional-Sindicalista se erige en el *cauce de comunicación* entre las cooperativas y el Ministerio (art. 8.1º, *in fine* L38).

¹⁴⁹ LLUIS Y NAVAS, 1978: p. 25.

¹⁵⁰ En otra de sus obras, el propio LLUIS Y NAVAS (1976: pp. 29-30) apunta que la “rectificación del sistema de administración cooperativa” obedeció a dos tipos de razones: técnicas, por un lado, consistentes en la necesidad de adaptar dicha administración al incipiente corporativismo del nacional sindicalismo; y políticas, de otra parte, centradas en la evitación de que nacieran sindicatos privados bajo el disfraz de pseudo-cooperativas.

¹⁵¹ La redacción textual ofrece una discordancia gramatical que nosotros hemos subsanado y que, en una lectura apresurada, puede inducir a equívocos. Según la literalidad del primer párrafo del art. 8 de la ley, “las Cooperativas estarán sujetas, en cuanto a normas y vigilancia, a la jurisdicción del Ministerio de Organización y Acción Sindical y, para el mejor cumplimiento de sus fines, *mantendrá* una estrecha relación con los Sindicatos que encuadren sus actividades, comunicándose con el Ministro a través del Delegado o Jefe de la Central Nacional-Sindicalista respectiva”. El empleo del singular en el verbo escrito en cursiva guarda relación con las Cooperativas —razón por la que debería haberse empleado la forma en plural “mantendrán”— y no con el Ministerio, como por otra parte se colige fácilmente del resto del artículo transcrito.

b) Se habilita al Delegado Sindical provincial para *proponer la inspección* de las entidades cooperativas, así como *formular* al Servicio de Cooperación del Ministerio los *informes y propuestas* que considerara oportunos (art. 8.2° L38).

c) La autorización estatal para la *constitución* de cooperativas que afectaran a actividades encuadradas en la Organización Sindical, requería de *informe previo* de los Sindicatos correspondientes o, en su defecto, de la Central Nacional-Sindicalista respectiva (art. 8.3° L38)¹⁵².

d) Por medio de una previsión realmente crítica, el art. 8.4° contemplaba la posibilidad de que el Delegado de la Central Nacional-Sindicalista, a iniciativa propia o de los Sindicatos interesados, propusiera al Ministerio competente que “*en determinadas localidades dichos Sindicatos o, en su defecto, la Central Nacional-Sindicalista, realicen servicios atribuidos a Sociedades Cooperativas*”. Dicha propuesta, que podía “fundamentarse en que la pequeña importancia de la localidad no justifique organizaciones separadas, aunque exista la debida separación de administración y gerencia”, terminaba por permitir que los Sindicatos llevaran a cabo actividades cooperativas sin que, obviamente, se contemplara el supuesto contrario, esto es, que las cooperativas desempeñaran funciones sindicales¹⁵³.

e) Se preveía igualmente la formación de la llamada Oficina de Cooperación¹⁵⁴ que, adjunta a cada Central Nacional-Sindicalista, estaba dirigida por un Jefe nombrado por el Ministerio de quien se decía “*velará por la defensa de los intereses económicos de las Cooperativas, para que no salgan de su peculiar cometido, y actuará al mismo tiempo de asesor del Delegado sindical en esta materia*” (art. 9.2° L38). El fundamento de esta tutela se encuentra en el mismo ánimo reticente que preside toda la ley y se centra en el intento de evitar que las cooperativas enmascararan sindicatos situados al margen de la organización oficial y política del momento.

f) Correspondía también a estos Jefes de las Oficinas de Cooperación la resolución de las reclamaciones que, sobre altas y bajas de socios en las cooperativas, formularan los interesados, pudiendo ser recurridas posteriormente en alzada ante el Ministro de Organización y Acción Sindical (art. 13.2° y 3° L38).

¹⁵² Esta autorización no alcanzaba a las Sociedades Cooperativas que, conforme al art. 16 L38, habían adaptado sus estatutos a la nueva ley.

¹⁵³ LLUIS Y NAVAS, 1978: p. 26.

¹⁵⁴ Según SANZ LAMORA (1968: p. 28), dicha Oficina es el antecedente inmediato de la Obra Sindical de Cooperación, órgano de protagonismo incuestionable en la legislación franquista posterior.

3.2. El Ministerio de Organización y Acción Sindical: sus funciones

Como no podía ser de otro modo, y pese al relevante papel otorgado al Sindicalismo oficial, las facultades resolutorias quedaban en manos del Ministerio de Organización y Acción Sindical que no era sino el heredero del anterior Ministerio de Trabajo. A él se atribuían el veto y la facultad de destitución antes referidos (art. 6.º L38), la llevanza del Registro de cooperativas (art. 14.1º L38) y, señaladamente, la inspección de las cooperativas y eventual imposición de sanciones (art. 15.1º y 4º, respectivamente L38).

II. 1940-1942: UN PERÍODO DE VACÍO NORMATIVO

La analizada ley de 1938 apenas tuvo virtualidad práctica¹⁵⁵ y fue derogada por la Ley de Unidad Sindical de 26 de enero de 1940¹⁵⁶ que en su art. 6 establecía:

*“Modificadas las circunstancias que determinaron su orientación, queda derogada en su totalidad la Ley de veintisiete de octubre de mil novecientos treinta y ocho, y en suspenso, mientras no se dicten disposiciones en la materia, toda la tramitación de expedientes sobre constitución de nuevas cooperativas”*¹⁵⁷.

La “modificación de las circunstancias” aludida en este artículo se refería, evidentemente, al contenido de los restantes preceptos de la Ley que, como es sabido, reconoció *“un solo orden de Sindicatos, en los cuales [serían] encuadrados todos los*

¹⁵⁵ Decía POLO (1942: pp. 217-218) que la ley de 1938 “llevaba en sí misma el germen de su muerte”, al producir un confusionismo entre lo sindical y lo cooperativo. Paradójicamente, la ley no sólo no logró su pretensión de evitar el sindicalismo en la sombra, sino que de algún modo lo favoreció desde su art. 16. El primer párrafo de este artículo obligaba a las Sociedades Cooperativas constituidas, y estuvieran o no inscritas en el Registro especial, a modificar sus estatutos, adaptándolos a la nueva ley, en el plazo de 6 meses. Junto a esta previsión, el párrafo segundo introdujo otra: *“aquellas otras entidades que cumplan fines de carácter cooperativo, cualquiera que sea su actual calificación, deberán, en el mismo periodo de seis meses, solicitar su registro como Sociedades Cooperativas, sujetándose a las disposiciones vigentes en esta materia”*. A juicio de POLO este apartado fue un error que brindó “un camino a aquellas asociaciones que por unos u otros motivos trataban de mantenerse al margen de la Organización Sindical del Movimiento, para que pudieran conseguir sus propósitos, burlando así los mandatos del Fuero del Trabajo sobre la sindicación y desnaturalizando al propio tiempo la institución cooperativa al fomentar desde la ley, contra la voluntad del legislador, un frío y calculado movimiento de cooperación nominal o registral, (...) , atentos solamente a huir de las redes de la naciente organización sindical”.

¹⁵⁶ BOE núm. 31, de 31 de enero de 1940. En adelante, LUS.

Hemos de hacer notar como dato significativo que menos de un año antes se había procedido a la supresión del Consejo de Trabajo por Decreto de 7 de octubre de 1939 (BOE núm. 300, de 27 de octubre de 1939) en cuyo Preámbulo se leía: “La composición del Consejo de Trabajo estaba inspirada en el principio de representaciones paritarias patronales y obreras, resultando por su misma estructura y por la función que le estaba encomendada, contrario a los postulados esenciales del Movimiento que borra toda lucha de clases, fundiéndolas en un afán nacional común”.

¹⁵⁷ DEL ARCO ÁLVAREZ (1975-1976: p. 6), ha hecho notar que este cambio radical tiene su causa en “los rectores de la Conferencia Nacional Católico-agraria, que acogía en su organización confederal la inmensa mayoría de los Sindicatos Agrícolas, rechazaban la aplicación a éstos del principio de unidad sindical y proyectaban acogerse en bloque a la Ley de Cooperativas de 1938, que si no satisfacía sus aspiraciones, al menos les permitía eludir la integración implícita en la unidad sindical”.

factores de la economía por ramas de la producción o servicios” y que actuaban inspirados en los tres principios, “reflejo fiel de la organización política del Nuevo Estado”: “Unidad, Totalidad y Jerarquía”¹⁵⁸.

Establecida la Organización Sindical de F.E.T. y de las J.O.N.S. como “única reconocida con personalidad suficiente por el Estado”, se impedía la existencia de “ninguna otra organización con fines análogos o similares, para hacer llegar hasta él las aspiraciones y necesidades que en el orden económico y social sean sentidas por los elementos productores de la Nación” (art. 1.1º LUS). De este modo, todas aquellas asociaciones que, con cualquier denominación, surgieran para la defensa y representación, total o parcial, de intereses económicos o de clase, quedaban incorporadas a la Organización Sindical del Movimiento (art. 2 LUS) y sometidas a su disciplina, bajo la inspección de la Delegación Nacional de Sindicatos (art. 3 LUS).

Como si estas disposiciones no fueran lo suficientemente explícitas, la LUS dedica su art. 5 a las cooperativas señalando:

“Aquellas Asociaciones que hubieran obtenido o solicitado su inscripción en el Registro de Cooperativas al amparo del artículo dieciséis de la Ley de veintisiete de octubre de mil novecientos treinta y ocho, teniendo en todo o en parte como fines de su actividad la defensa de intereses profesionales o de clase, quedarán sujetas a las normas que se fijan en los artículos anteriores de esta Ley. Únicamente con respecto a las entidades que con anterioridad a la publicación de la precitada Ley viniesen practicando exclusivamente funciones cooperativas, podrá convalidarse su inscripción en el Registro de las mismas y autorizar su legal funcionamiento como tales Cooperativas, todo ello con el previo informe de la Delegación Nacional de Sindicatos”

La letra de este precepto no parece ofrecer dudas en relación con su alcance y la intención contenida en el mismo: por un lado, se trata de eliminar cualquier vestigio de las fórmulas de agrupación en Uniones pergeñada por la ley de 1938 para su posterior inserción en el sindicalismo vertical; y, por otro, intenta “reordenarse” la situación de confusión excluyendo de la consideración cooperativa cualquier fórmula que, bajo la cobertura de la ley de 1938, integrase la defensa de intereses profesionales o de clase, dejándola así circunscrita a entidades dedicadas a la realización de actividades económicas, siempre además que constara la inscripción en el Registro¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Todas las citas están recogidas de la Exposición de Motivos LUS.

¹⁵⁹ POLO (1942: p. 218), indica que el segundo párrafo del art. 5, intentaba evitar “cualquier género de interpretación extensiva de sus preceptos”, lo que explicaría que sólo permitiera la excepción para las cooperativas “cuya constitución tuviera previa constancia oficial a través de los Libros del Registro, haciendo de este requisito formal condición *sine qua non* para gozar de los beneficios de la excepción concedida” y aclarando el empleo de la expresión “convalidación registral”.

A la LUS le siguió la Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940¹⁶⁰ mediante la que, “vencida ya toda ilusión democrática”, se “asegura la subordinación de la organización sindical al Partido, ya que sólo éste puede comunicarle la disciplina, la unidad y el espíritu necesarios para que la economía nacional sirva a la política nacional”. Constituyendo todos los españoles la Comunidad Nacional-Sindicalista (art. 1 LBOS), el mando de todos los servicios político-sindicales se atribuye al Delegado Nacional de Sindicatos a través de un Organismo central, ostentando los Delegados provinciales el mando en el nivel provincial (art. 6 LBOS). Como veremos después, estas jefaturas serán de constante aparición en la regulación cooperativa que habría de llegar.

Se ha dicho que, una vez derogada la ley de 1938, las cooperativas vivieron una época de vacío normativo¹⁶¹ hasta la aparición de la ley de 2 de enero de 1942¹⁶², que fue recibida “con alivio”¹⁶³. Sin embargo, esa sensación duraría poco y se vería seriamente frustrada por una norma que, al menos sobre el papel, ahogaba al cooperativismo en un régimen de tutela y honda intervención; un régimen que comprometía la misma esencia de las cooperativas como empresas democráticas y autogestionarias.

III. LA LEGISLACIÓN “AUTORITARIA”: SUS PRINCIPIOS INSPIRADORES

Nos situamos ya plenamente en la fase que se ha dado en llamar de legislación autoritaria; un periodo marcado indefectiblemente por los principios del “Nuevo Estado”¹⁶⁴ y cuyas líneas maestras podemos concretar del siguiente modo:

a) *Relevo de los principios del Estado liberal por los del Estado autoritario.* Recurriendo a la perfecta síntesis descrita por VICENT CHULIÁ diremos que “unidad

¹⁶⁰ BOE núm. 342, de 7 de diciembre. En adelante, LBOS. Las dos citas entrecomilladas que reproduciremos a continuación se encuentran en el Preámbulo de la Ley.

¹⁶¹ Señala VALDÉS DAL-RE [1975: p. 69 y nota al pie núm. 141 (p. 69)] que el vacío no era tal por cuanto había que entender aplicable la ley de 1931: considerando, por un lado, que la ley de 1938 sólo derogaba ésta en lo que se opusiese a ella y, por otro, que la ley de 1940 derogaba expresamente la ley de 1938 pero omitía cualquier referencia a la ley republicana, deduce que “en el ánimo del legislador estaba el no dejar en desamparo a estas instituciones”.

¹⁶² BOE núm. 12, de 12 de enero de 1942. En adelante, L42

¹⁶³ DEL ARCO ÁLVAREZ, 1975-1976: p. 7.

¹⁶⁴ Las concomitancias con la situación a la que se vio abocado el cooperativismo en la Italia fascista, han sido puestas de relieve por VERRUCOLI, 1965: pp. 36-37.

totalitaria, jerarquía y sometimiento a la orientación ideológica del Partido Único sustituyen al federalismo, la democracia y la pluralidad ideológica anterior”¹⁶⁵.

Hemos de tener en cuenta que estamos ante un Estado en el que se reconoce “la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales (Declaración XII, 1 FT y art. 30.1º Fuero de los Españoles¹⁶⁶), la “iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la Nación” (Declaración XI, 6 FT) y la empresa se concibe como “comunidad de aportaciones de la técnica, la mano de obra y el capital en sus diversas formas” proclamándose “el derecho de estos elementos a participar en los beneficios” (art. 26.1º FE). Pero, al mismo tiempo, encuadra “todos los factores de la economía (...) en Sindicatos verticales” (Declaración XIII, 2 FT), dando a éstos carácter de Corporación de Derecho Público “ordenado(s) jerárquicamente bajo la dirección del Estado” (Declaración XIII, 3 FT) y a través de los cuales éste “realizará, principalmente, su política económica” (Declaración XIII, 5 FT).

Estas pautas orientan la intervención pública en la economía considerada genéricamente¹⁶⁷, de manera que las alteraciones sustanciales que sufrió el régimen cooperativo no fueron muy distintas de las vividas en los distintos sectores productivos, aunque hay que convenir que en el caso del cooperativismo la brecha entre sus fundamentos propios y la orientación del Estado era, si cabe, más evidente.

b) *Preeminencia en la regulación cooperativa de los aspectos político-sindicales, con postergación de los puramente económico-empresariales.* Suele considerarse que la legislación de 1942 no supuso, en realidad, cambios sustanciales respecto de la republicana anterior en lo que concierne a la organización y régimen interno de las cooperativas¹⁶⁸. Un hecho que sólo se explica por la desproporcionada atención que el legislador franquista manifestó hacia los aspectos de control y disciplina externa de éstas en detrimento de las normas que, configurando su régimen jurídico, tomaban en consideración su calidad de organizaciones privadas de significado económico¹⁶⁹. En este sentido, los iniciales vacíos dejados por la ley no se colmaron en el Decreto de 11

¹⁶⁵ VICENT CHULIÁ, 1972: p. 467. Abundan en la pérdida de la libertad y democracia consustanciales al cooperativismo, DEL ARCO ÁLVAREZ (1977: p. 43); MERINO MERCHÁN (1978: p. 27), para quien se sufrió un “grave desviacionismo doctrinal”.

¹⁶⁶ BOE núm. 199, de 18 de julio de 1945. En adelante, FE.

¹⁶⁷ Sobre esta cuestión resulta muy clarificadora la obra de POLO, 1946: pp. 400 a 402.

¹⁶⁸ GASCÓN HERNÁNDEZ, 1957: p. 100.

¹⁶⁹ VERGEZ SÁNCHEZ, 1973: p. 28. GADEA SOLER (1994: pp. 136-137) pone especial énfasis en la “notable distorsión” que provocó el olvido de los aspectos técnico-jurídicos y la importancia central dada a la jerarquización y dependencia política.

de noviembre de 1943¹⁷⁰, que, mas al contrario, profundizó en la rigurosidad de la intervención pública dejando al margen cuestiones cruciales para que la actividad cooperativa empresarial pudiera desplegarse con las debidas garantías¹⁷¹.

IV. EL RÉGIMEN CONFIGURADO POR LA LEY DE 1942 Y SU REGLAMENTO DE 1943

De los rasgos generales expuestos puede entresacarse una primera valoración que vendrá a demostrarse en el análisis que vamos a encarar y que puede condensarse en la idea de que la normativa autoritaria se conforma aunando elementos de diversa procedencia: algunos, provenientes de la legislación republicana, que se mantienen por inercia y desatención hacia los aspectos económico-empresariales de las cooperativas; otros, de nuevo cuño, que aparecen tímidamente formulados en la ley de 1938 y adquieren carta de naturaleza en este momento. Estos últimos, auténtica y desafortunada novedad, nos aportan una estructuración cooperativa jerarquizada y plenamente inserta en el esquema totalitario del “Nuevo Estado”.

1. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SINDICAL RELATIVA AL COOPERATIVISMO

El marcado protagonismo de los organismos de base corporativa¹⁷² que caracteriza el “rígido y complejo sistema intervencionista”¹⁷³ de la época encuentra traslación fiel en la normativa cooperativa. Sirva de ejemplo elocuente el art. 3 L42 que, tras señalar que “las sociedades cooperativas se regirán con plena autonomía por sus estatutos”,

¹⁷⁰ BOE núm. 55, de 24 de febrero de 1943. En adelante, R43.

¹⁷¹ VERGEZ SÁNCHEZ (1973: pp. 28 a 32) critica abiertamente las previsiones normativas relativas a la constitución del capital y patrimonio social, régimen jurídico de las aportaciones sociales, sistema de contabilidad, régimen de responsabilidad de los órganos sociales (señaladamente el de la Junta Rectora), así como la no-garantía de los principios de puerta abierta e igualdad del derecho de voto.

También desde la perspectiva mercantilista critican el régimen jurídico cooperativo SÁNCHEZ CALERO y OLIVENCIA RUIZ (1964: p. 170), quienes valoran muy negativamente el apartamiento “radical” que se produjo respecto del régimen propio de las sociedades. Deficiencias que, las más de las veces, no podían suplirse por el cauce de los Estatutos: “En parte porque éstos se mueven dentro del marco trazado por las normas legales. En parte porque muchos de los problemas que se plantean no pueden ser resueltos por pactos estatutarios sino por disposiciones de rango legal”. En cualquier caso, sitúan las principales dificultades no tanto en los “vacíos del régimen jurídico”, como en la “inflexibilidad de algunas normas impositivas y en la carencia de soluciones en problemas que sólo al legislador toca resolver”.

¹⁷² Para JORDANA DE POZAS (1951: pp. 27-28) la “inflación del poder administrativo” derivada de la “doctrina corporativa del Estado” y que favorecía la existencia de instituciones y corporaciones intermedias entre éste y el individuo, se consideraba provisional, de manera que el Estado iría desprendiéndose de las actividades que ejercía “fiduciariamente” a medida que las “comunidades territoriales o sindicales” y “las instituciones de fines especiales” pudieran asumirlas.

¹⁷³ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, 1989: p. 713. Destaca también la “grave presión intervencionista” de este periodo, GUAITA, 1964: p. 27.

troca en ilusoria dicha afirmación al proseguir diciendo: “*siempre disciplinadas a la organización sindical y a la superior del Estado*”.

En síntesis, el complejo organizativo creado se componía de los siguientes estratos:

1.1. Ministerio de Trabajo

Aunque era la instancia situada en la cúspide y a la que, sobre el papel, competían las facultades de mayor calado, en los primeros tiempos fue mantenida en un segundo plano por mor de la tarea interpuesta de la Organización Sindical¹⁷⁴.

Al igual que en el período anterior, su estructuración interna sufrió diversas modificaciones y, en cuanto a las cooperativas, interesa destacar: tras la modificación en la organización de la Administración Central del Estado operada por Ley de 8 de agosto de 1939¹⁷⁵, el Decreto de 18 de agosto de 1939¹⁷⁶ procedió a reorganizar los servicios del Ministerio quedando el Servicio de Cooperativas adscrito a la Subsecretaría del mismo (art. 3), configurándose sus cuatro secciones por Orden de 30 de octubre de 1939¹⁷⁷. Posteriormente, por Orden de 10 de marzo de 1944¹⁷⁸ se llevó a cabo una nueva reorganización de los denominados en la misma Negociados.

En virtud de Decreto de 28 de mayo de 1945¹⁷⁹, el Servicio de Cooperación pasó a depender de la Dirección General de Previsión, dada la competencia que ejercía la Inspección Técnica de Previsión Social sobre las cooperativas.

Mediante Decreto 288/1960, de 18 de febrero¹⁸⁰, por el que se aprueba el Reglamento orgánico del Ministerio de Trabajo, el Servicio de Organización de la Seguridad Social integra la llamada “Sección de Cooperativas” a la que se atribuye “como contenido genérico, el desarrollo de las atribuciones que corresponden al Ministerio de Trabajo conforme a lo dispuesto en la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942”¹⁸¹ (art. 106 Decreto 288/1960).

¹⁷⁴ DEL ARCO ÁLVAREZ, 1978: p. 101.

¹⁷⁵ BOE núm. 221, de 9 de agosto de 1939.

¹⁷⁶ BOE núm. 259, de 16 de septiembre de 1939.

¹⁷⁷ BOE núm. 307, de 3 de noviembre de 1939.

¹⁷⁸ BOE núm. 76, de 16 de marzo de 1944. Esta reestructuración decía fundarse en la necesidad de atender al “gran número de cooperativas que se [constituyeron] por consecuencia de la incorporación de los antiguos sindicatos agrícolas”.

¹⁷⁹ BOE núm. 158, de 7 de junio de 1945.

¹⁸⁰ BOE núm. 52, de 1 de marzo de 1960.

¹⁸¹ Dichas atribuciones quedaban concretadas en el mismo art. 106 Decreto 288/1960, incluyendo:

- a) Llevar el Registro especial de Cooperativas, en el que deberán estar inscritas antes de dar comienzo a sus operaciones.
- b) Tramitar los expedientes de constitución, modificación y disolución de las Cooperativas.
- c) El estudio y aprobación, en su caso, de los balances, Memorias y extracto de cuentas de pérdidas y ganancias.
- d) El conocimiento y aprobación de las alteraciones en los Organismos directivos de las Cooperativas.

En 1962, el Decreto 2901/1962, de 9 de noviembre¹⁸² crea la Dirección General de Promoción Social a la que se asigna, entre otras funciones, la de “ordenar y fomentar el acceso de los trabajadores a la propiedad, fundamentalmente en lo referido a los medios e instrumentos de trabajo, por régimen cooperativo,...” (art. 2 d) Decreto 2901/1962). De acuerdo con estas previsiones, por Orden de 11 de diciembre de 1962¹⁸³, la Sección de Cooperativas se integrará ya en dicha Dirección General¹⁸⁴.

1.2. Organización Sindical

Dividida en Obras, integraba la *Obra Sindical de Cooperación*¹⁸⁵, auténtico centro neurálgico de todo el sistema. Dotada de personalidad jurídica propia (art. 53 L42), su función genérica consistía en “recoger, promover y dirigir a través de las Uniones respectivas, el movimiento cooperativo español”, correspondiéndole labores de “protección, vigilancia e inspección de las sociedades cooperativas”, a las que se añadía la propuesta de resolución en materia sancionadora (art. 54 L42).

En ese mismo marco de “tutela y vigilancia del régimen cooperativo” se le asignaba velar por “mantener en toda su pureza el espíritu cooperativo, conservándolo alejado de toda posible desviación de su verdadero sentido” (art. 55 L42), lo que suponía un control de tintes indiscutiblemente ideológicos.

En todo caso, el art. 55 L42 preservaba la autonomía en la gestión comercial de las cooperativas y sus uniones, estableciendo que “en ningún caso su dependencia con respecto a la Organización Sindical supondrá injerencia de ésta en la gestión técnica y económica” de tales entidades. Un precepto que DEL ARCO interpretó en el siguiente sentido:

“Las intervenciones y vetos, ciertamente prolijos, que se confieren a la Organización Sindical no pueden tener otra finalidad que favorecer el desarrollo

-
- e) Conocimiento y propuesta en los expedientes de sanción promovidos por la Obra Sindical de Cooperación.
 - f) Informar sobre las cuestiones y problemas relacionados con el funcionamiento de las Cooperativas.
 - g) Redacción de proyectos de disposiciones para aplicación de la legislación vigente en materia de Cooperación.
 - h) Inspección del general funcionamiento de las Instituciones Cooperativas en la forma que determine la Superioridad”

Como puede apreciarse no hay en el listado adjunto ni el más mínimo atisbo de actividad de fomento que, en términos generales, correspondía a la Obra Sindical de Cooperación a la que aludiremos a continuación.

¹⁸² BOE núm. 274, de 15 de noviembre de 1962.

¹⁸³ BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 1962.

¹⁸⁴ Según LLUIS Y NAVAS (1978: p. 7) esta Dirección General de Promoción Social “responde al mismo criterio (...) que el adoptado a raíz de las reformas del Ministerio de Trabajo en los últimos tiempos de la II República”.

¹⁸⁵ Una exposición detallada de la estructura interna de la Obra Sindical de Cooperación puede encontrarse en SANZ LAMORA, 1968: pp. 42 y ss.

del auténtico movimiento cooperativo e impedir que las cooperativas se salgan de su específica esfera de actuación, por ejemplo, asumiendo indebidamente funciones sindicales o representativas de cualquier clase o profesión, o bien dedicándose a operaciones de comercio que les están prohibidas y, en fin, reprimir cualquier abuso en la gestión cooperativa en defensa de la moralidad y buena fe y espíritu de hermandad, que deben ser normas de todos los actos humanos, pero que en las cooperativas adquieren particular relieve”.

Lo cierto es que los mecanismos sindicales de intervención previstos normativamente desdecían en muchas ocasiones dicha imposibilidad de interferir en la gestión económica de la cooperativa. No en vano, se hacía responsable a la Junta rectora, ante el Estado y la Obra Sindical de Cooperación, de la dirección impresa a la cooperativa (art. 26.2º L42), lo que finalmente implicaba, como constata PENDÁS¹⁸⁶, la introducción de un control de oportunidad y no de mera legalidad.

Dentro del organigrama sindical se situaba también el **Consejo Superior de Cooperación**. Regulado en el Capítulo III del Título III R43, este órgano se conceptuaba como el más alto organismo asesor de la Obra Sindical de Cooperación (art. 80 R43), correspondiéndole funciones de orientación, consulta y arbitraje y siendo su composición de neta impronta sindical.

2. LA SUSTITUCIÓN DEL FEDERALISMO COOPERATIVO

En la pobre EM que antecede a la ley se dice abandonar “los principios que informaran leyes pasadas, respecto a la forma de constitución de federaciones y confederaciones, sustituyéndose por criterios coincidentes con los que inspiran el “Nuevo Estado”. Se trataba de evitar así que el federalismo cooperativo derivara en la creación de “asociaciones parasindicales”¹⁸⁷.

Esos criterios se plasmaron en la configuración de las llamadas “Uniones”, entes de naturaleza indefinida¹⁸⁸ y carácter obligatorio¹⁸⁹ (art. 52 R43), cuya determinación

¹⁸⁶ AAVV (dir. PENDÁS DÍAZ), 1987: p. 39.

¹⁸⁷ DEL ARCO ÁLVAREZ, 1963: p. 238.

¹⁸⁸ La deficiente formulación de las Uniones ha llevado a opiniones dispares sobre la naturaleza jurídica de las mismas. BORJABAD GONZALO (1988: pp. 126-127) considera que las uniones “no eran simples organizaciones de representación” desde el momento en que se admitía la posibilidad de que realizaran actividades de tipo económico comportándose como auténticas cooperativas de segundo y tercer grado y resultando así que la unión era una “integración económica y representativa a la vez”. MERINO MERCHÁN (1978: p. 27) las conceptúa como “instituciones de derecho necesario”. DEL ARCO ÁLVAREZ (1964 b): pp. 120-121) habla de instituciones “de naturaleza híbrida” sin autonomía organizativa ni económica, y carentes de auténtica representatividad de las entidades encuadradas. ELENA DÍAZ (1964: 67), por el contrario, entiende que “más tienen de entidades de derecho público, que de derecho privado”. En parecida línea, LLUIS Y NAVAS (1978: p. 16), que las define como “corporaciones públicas sindicales aun cuando autónomas”.

¹⁸⁹ De acuerdo con el art. 49 R43 la Obra Sindical de Cooperación en su informe sobre la creación o modificación de una sociedad cooperativa hacía la propuesta y el Ministerio de Trabajo, al acordar la

previa correspondía a la Delegación Nacional de Sindicatos a través de la Obra Sindical de Cooperación (art. 48 R43).

Estructuradas con base en un criterio mixto objetivo-territorial, las cooperativas pertenecientes a las distintas ramas¹⁹⁰, venían a agruparse por zonas dando lugar a las Uniones Territoriales que, a su vez, se asociaban creando las correspondientes Uniones Nacionales.

La estructura interna de todas ellas respondía a una configuración simple basada en una Junta de cinco miembros y un Consejo de Vigilancia de tres¹⁹¹. Tanto los miembros de unas como de otras eran nombrados por la Obra Sindical de Cooperación¹⁹², requiriéndose, además de su condición de socios de alguna de las cooperativas encuadradas, fueran militantes de F.E.T. y de las J.O.N.S (art. 63 R43)¹⁹³.

Este sistema de elección y los requisitos impuestos a los miembros ponía en tela de juicio cualquier papel representativo pretendidamente asignado a estas Uniones a las

clasificación como cooperativa y proceder a su inscripción en el Registro, determinaba “la Unión que [habría] de encuadrar la entidad”. Hasta que tal determinación se realizaba, regía el “encuadramiento provisional” realizado por el Delegado provincial.

¹⁹⁰ En este sentido no debe olvidarse que la clasificación legalmente prevista operaba como *numerus clausus*, constricción que mereció duras críticas de MERINO MERCHÁN (1978: 61), quien la calificó de “técnica cuya artificialidad en sede cooperativa sólo puede parangonarse con la inequívoca intervención represora y embridadora de la vitalidad cooperativa”. Abunda en esa opinión VALDÉS DAL-RE (1975: P. 140) para quien la clasificación de las cooperativas en la L42, basada en un criterio ya sectorial, ya objetivo, respondía “a meros criterios de oportunidad”, utilizándose el criterio sectorial “como medio para recortar funciones propias de cooperativas clasificadas bajo el criterio objetivo”.

Sobre el listado legal, DEL ARCO ÁLVAREZ (1963: p. 236), critica la supresión de dos categorías importantes de la L31: las cooperativas de seguros, que pasaron a ser una rama de las Mutualidades y, sobre todo, las cooperativas escolares cuya eliminación le resultaba “inexplicable, sin que la inclusión de las llamadas cooperativas del Frente de Juventudes [compensara] la omisión”.

Este último tipo de cooperativas (cuya simple previsión resulta pintoresca), no tuvo incidencia real hasta el punto de que no existe constancia de que se constituyera ninguna durante la vigencia de la ley. Conforme al art. 45 L42, las cooperativas del Frente de Juventudes podían dedicarse a actividades de las de cualquier otra clase, aunque se preveían “fundamentalmente [para] la práctica de labores agrícolas, de avicultura y cunicultura, así como la cría del gusano de seda”. SÁNCHEZ CALERO y OLIVENCIA RUIZ, (1964: p. 171), atribuían su previsión a un intento de dar solución a la “posible colisión entre normas civiles de mayoría de edad y la conveniencia de extender, por vía educacional, a sectores de la juventud las organizaciones cooperativas”.

¹⁹¹ A esos dos órganos habría que añadir la figura del Consiliario prevista en el art. 60 R43, que era un sacerdote designado por el Obispo de la Diócesis respectiva y cuya relevancia práctica fue muy menor, eliminándose en el Reglamento de 1971.

¹⁹² Dada la forma de nombramiento no es de extrañar que el art. 65 R43 previera la posibilidad de destitución de los componentes de ambos órganos “por la misma autoridad que los nombró, en virtud de causa justificada y previo expediente”, requerimientos que no borran el carácter discrecional de la decisión.

¹⁹³ CERDÁ RICHART (1959: p. 297) proponía la reforma de este artículo apuntando que la obligación de pertenencia a la Falange “coloca a los socios de las cooperativas en una situación desigual (...) dando preferencia a quienes reúnen tales condiciones” y quebrando el reconocimiento legal de que los socios son iguales en derechos y obligaciones.

que, por lo demás, se atribuían funciones de diverso carácter en la mayor parte de las cuales surge la presencia sindical de un modo u otro:

- a) Promover y dirigir¹⁹⁴ las actividades cooperativas de sus respectivas ramas.
- b) Desempeño de actividades cooperativas, siempre que fueran facultadas por el Ministerio de Trabajo previo informe de la Delegación Nacional de Sindicatos (art. 24 R43), en tres supuestos (art. 50.2 L42), a saber:
 - Cuando, por razones de interés general, el Estado encomiende a la Delegación Nacional de Sindicatos algún servicio de gestión económica determinada.
 - En casos determinados acordados por la Obra Sindical de Cooperación para suplir la ausencia o las desviaciones de la actividad específica de las cooperativas.
 - A solicitud de las cooperativas, por cuenta y riesgo y con intervención directa de las mismas.
- c) Fomentar estudios, publicaciones, certámenes, etc. de acuerdo con los organismos sindicales correspondientes (art. 51.b) R43).
- d) Asegurar la “pureza del espíritu cooperativo” para lo cual podía proponer a la Obra Sindical de Cooperación las medidas a adoptar (art. 51. c) R43).
- e) Defensa de los intereses de las cooperativas recabando la asistencia y protección de la Obra Sindical de Cooperación (art. 51.d) R43).
- f) Otras, centradas en las relaciones intercooperativas, funcionamiento de servicios estadísticos, etc. (art. 51.e), f), g) y h) R43).

3. LA INTERVENCIÓN EN LA VIDA DE LA COOPERATIVA

Señalaban BAYÓN MARINÉ y SERRANO ALTIMIRAS que “en teoría, (...) las cooperativas son las instituciones mercantiles del derecho español más sometidas a control”¹⁹⁵.

En efecto, y al margen de la virtualidad práctica que después tuvieran sus preceptos, lo cierto es que la L42 y su reglamento generaban todo un engranaje de controles que abarcaba la vida de las cooperativas en su integridad, poniendo en entredicho cualquier intento de afirmar la libertad y democracia de las mismas.

¹⁹⁴ LLUIS Y NAVAS (1978: p. 15) incide en la aparente modificación que esta función “de autoridad” implicaba en relación con las tradicionales de las Federaciones, aunque su vaga fijación no permitió que tales facultades de dirección se plasmaran en la práctica.

¹⁹⁵ BAYÓN MARINÉ y SERRANO ALTIMIRAS (1970: p. 78), que completan esa aseveración anotando: “Cada organismo que ha ido viendo su posible competencia o deseo de control de las cooperativas, por lo que a su propio campo de actuación correspondía, ha ido entrando a formar parte del juego de controles”.

En efecto, así ocurría, por ejemplo con el Instituto Social de la Marina respecto de las cooperativas del mar o el Instituto Nacional de la Vivienda en cuanto a las cooperativas de viviendas protegidas.

A la amplitud de la intervención, tanto en cantidad como en intensidad, se suma la complejidad de la misma; complejidad derivada de una presencia a dos niveles: la propiamente administrativa y la sindical, que, en buena parte de las ocasiones, aparecían entrelazadas, cuando no confundidas.

3.1. Constitución de la Sociedad Cooperativa

a) *El procedimiento de constitución normativamente previsto*

Atendiendo a la L42, las referencias se agotaban en el art. 5.2º, 3º y 4º, según el cual:

“Para iniciar la constitución de una sociedad cooperativa bastará que lo pidan en solicitud dirigida al Ministerio de Trabajo, las personas que lo deseen. A esta solicitud se acompañarán tres copias de los estatutos para su aprobación y la lista de las personas que formen la cooperativa, indicando los nombres y domicilios de los que integren la primera Junta rectora.

El Ministerio de Trabajo, a la vista del expediente y previo informe preceptivo de la Delegación Nacional de Sindicatos, hará la calificación de la cooperativa, sin cuyo requisito no podrá procederse a la inscripción.

Una vez constituida la sociedad cooperativa mediante la aprobación de sus estatutos e inscripción en el registro, tendrá personalidad jurídica en todos los actos y contratos”.

Estas previsiones se completaban en el Capítulo II R43 (“Del expediente para la constitución de las Sociedades Cooperativas”), del que daremos una síntesis:

a) La documentación preceptiva debía ser previamente solicitada a la Delegación correspondiente de la Obra Sindical de Cooperación y, una vez cumplimentada observando los requisitos establecidos¹⁹⁶, había de presentarse ante la Jefatura Nacional de la Obra Sindical de Cooperación (art. 26 R43).

b) La Obra Sindical de Cooperación, tras el examen del expediente, informaba *“sobre si [debía] ser tenida la sociedad por verdadera cooperativa, ajustada en su formación y fines a la Ley de Cooperación”* (art. 27 R43).

c) Elevado el expediente al Ministerio de Trabajo (circunstancia que se comunicaba a los interesados), éste, si procedía, hacía la calificación de la cooperativa previo dictamen del “organismo oficial correspondiente” y acordaba la inscripción en el Registro especial de Sociedades Cooperativas, momento a partir del cual podía comenzar sus funciones (art. 28 R43).

d) Especial importancia reviste al art. 29, primer párrafo R43 que, con una redacción algo intrincada, viene a recoger el régimen de silencio administrativo en los siguientes términos:

- Si transcurridos 2 meses desde la entrega de la solicitud con sus documentos no se había notificado a los interesados el envío de la

¹⁹⁶ Tales requisitos consistían en la firma de la documentación por, al menos, quince socios fundadores, y determinación del domicilio provisional de la entidad (art. 26, segundo párrafo R43).

documentación al Ministerio de Trabajo, éstos podían dirigirse directamente al Departamento ministerial “reponiendo el expediente”.

- Transcurridos 2 meses desde la entrega directa de la mencionada documentación en el Ministerio sin que hubiera recaído resolución definitiva, “se entenderá, a efectos legales, que la cooperativa ha sido inscrita y, en consecuencia, podrá funcionar legalmente, dando cuenta a la Obra Sindical de Cooperación del momento en que inicia su funcionamiento”.

e) Durante los 3 meses después de la aprobación de los estatutos podía celebrarse la sesión de constitución, fecha de referencia para determinar la duración de la sociedad. En el plazo de seis días desde dicha sesión, debía remitirse copia del acta constitutiva a la Obra Sindical de Cooperación la cual, a su vez, enviaba copia al Ministerio de Trabajo para la oportuna anotación registral (art. 29.2º R43).

f) Termina el art. 29 R43 señalando que “la resolución denegando la inscripción, o la clasificación dada a la cooperativa podrá ser recurrida en el plazo de un mes ante el Ministerio de Trabajo, y deberá ser tramitada necesariamente por conducto de la Obra Sindical de Cooperación”.

b) *La naturaleza del acto constitutivo: opiniones doctrinales*

El procedimiento de constitución establecido en esta normativa y los trámites administrativos que lo integraban dieron pie a un debate doctrinal de cierta intensidad sobre la naturaleza del acto constitutivo y el alcance dado a la preceptiva aprobación ministerial.

Desde la perspectiva de los cooperativistas, el que el nacimiento de la sociedad se viera sometido a una actividad externa a la voluntad conformadora de los socios y sin la cual ésta carecía de eficacia, provocó el natural desconcierto. Se comprende así la insistencia mostrada por DEL ARCO en subrayar que “las cooperativas nacen siempre de un acto voluntario” respecto del cual “el reconocimiento del Estado no es más que la confirmación de que dicha voluntad es operante por haberse expresado conforme a las normas legales vigentes”¹⁹⁷; o las críticas de SÁNCHEZ CALERO y OLIVENCIA RUIZ sobre esta tramitación administrativa “que se separa abiertamente del régimen jurídico de las sociedades mercantiles”¹⁹⁸. Aunque con menos claridad, también CERDÁ RICHART hace gravitar la constitución sobre el documento privado de los “Estatutos redactados por los fundadores de la cooperativa”¹⁹⁹.

¹⁹⁷ DEL ARCO ÁLVAREZ, 1970: p. 5 (reitera la misma idea en p. 10.). Parece compartir esta opinión, LUCAS FERNÁNDEZ (1973: pp. 35-36) que recalca que el Ministerio de Trabajo ni constituye la sociedad, ni autoriza su constitución, sino que “aprueba” la constitución ya producida de la cooperativa.

¹⁹⁸ SÁNCHEZ CALERO y OLIVENCIA RUIZ, 1964: p. 172.

¹⁹⁹ CERDÁ RICHART, 1959: p. 50.

Disiente de la opinión anterior GARCÍA-TREVIJANO FOS, quien distinguiendo la “puesta en conocimiento” de la “aprobación de estatutos (...), sin cuyo requisito no se otorga la personalidad jurídica”, concluye afirmando:

“El sistema concesional supone que el Estado se reserva en cada caso la homologación de la voluntad de los particulares, manifestada en los estatutos (...) homologación que lleva a cabo en cada caso concreto.

La Administración Pública, muchas veces exige que determinada actividad de los particulares se ponga en su conocimiento; otras veces les exige la obtención de una autorización, aprobación o concesión; otras, prohíbe tajantemente algunas actividades, y otras, en fin, las dejan completa libertad de acción. Estas cuatro formas de manifestarse la actividad policial de la administración tienen su aplique fructífero en el nacimiento de las personas jurídicas, porque cuando se exige tan sólo la puesta en conocimiento, la persona nace a la vida sin necesidad de homologación pública, lo que no sucede cuando se le exige la obtención de la mal llamada aprobación de estatutos, que (...) es una verdadera concesión”²⁰⁰.

SERRANO CARVAJAL participa de estas mismas tesis estimando que “la sociedad cooperativa se constituye a través de los actos jurídicos públicos de aprobación de los estatutos e inscripción en el Registro”, siendo éstos “los que dotan de personalidad jurídica a las cooperativas”; no así el consentimiento de los cooperadores que, como tal, es un “acto necesario pero no suficiente; es un mero presupuesto de su constitución”²⁰¹.

Tampoco hay acuerdo sobre el carácter reglado o discrecional de dicha actuación administrativa. DEL ARCO, mostrando la máxima preocupación por esta cuestión, puso especial énfasis en el carácter limitado del control administrativo que, fundado en todo caso en criterios de legalidad, él consideraba estrictamente reglado²⁰². BAYÓN MARINÉ y SERRANO ALTIMIRAS, sin embargo, ven en la “facultad” de determinación de la autenticidad cooperativa por parte de la Obra Sindical de Cooperación una “verdadera potestad discrecional, por reglada que en principio parezca”²⁰³.

A nuestro juicio esta última opinión es más que discutible: como queda evidenciado en el esquema procedimental expuesto en el epígrafe anterior, la Obra Sindical de Cooperación se limita a la emisión de un informe que, además, no es vinculante²⁰⁴. Ciertamente es que la expresión empleada en el art. 27 R43, por su

²⁰⁰ GARCÍA-TREVIJANO FOS, 1957: pp. 146-147.

²⁰¹ SERRANO CARVAJAL, 1964: p. 40.

²⁰² DEL ARCO ÁLVAREZ, 1970 a): p. 10.

²⁰³ BAYÓN MARINÉ y SERRANO ALTIMIRAS, 1970: p. 81.

²⁰⁴ Resulta chocante la opinión de LUCAS FERNÁNDEZ (1973: pp. 20-21) quien basándose en que la constitución de cooperativas “favorece a los trabajadores” y, por tanto, “las Entidades y Organismos que representan a éstos [son] los primeros y más directamente interesados en el fenómeno cooperativo”, opina que “la Obra Sindical de Cooperación [debería] desempeñar un papel más activo y no el de mero informe”, considerando que tendría que ser ésta, y no el Ministerio de Trabajo, “quien decidiera sobre el

indeterminación, podía inducir a equívocos; pero no es menos cierto que el juicio sobre la autenticidad cooperativa quedaba anudado a la verificación del cumplimiento de las “condiciones generales de constitución” recogidas en los arts. 8 L42 y 4 R43 y a los requisitos que, de acuerdo con el art. 9 L42, debían recogerse preceptivamente en los Estatutos. Desde este punto de vista, la eventual discrecionalidad en la decisión era más que cuestionable.

3.2. La “intromisión” en la organización interna, con especial referencia al veto sindical

A diferencia de la legislación republicana que otorgaba una posición central a la Asamblea general, el sistema diseñado en la normativa que nos ocupa da preeminencia a la Junta rectora a la que correspondían “las facultades de gestión y representación”, completándose el organigrama con la Junta general (antigua Asamblea) y la Comisión de Vigilancia.

Independientemente de la proyección de la actividad administrativa sobre la actuación de tales órganos, nos interesa en este momento resaltar la fuerte injerencia de las autoridades sindicales en la determinación y funcionamiento de los mismos. Conviene hacer notar que dicha intromisión venía de algún modo “preconstituida” desde la propia ley en la medida en que “los socios de las cooperativas [quedaban] encuadrados automáticamente en los respectivos sindicatos locales o hermandades” (art. 10 L42) viéndose así sometidos a la disciplina sindical. Lo mismo ocurría, paralelamente, con las propias entidades que, una vez inscritas en el Registro, se “[entendían] incorporadas a la Obra Sindical de Cooperación y sujetas en su actuación a la misma” (art. 6 L42)

a) *Junta general*, “órgano de expresión de la voluntad de los socios” (art. 23 L42), es probablemente el que menos incidencia directa sufre en su conformación. No obstante, podemos resaltar una serie de interferencias de diverso tipo:

- La Presidencia y Secretaría de la Junta general correspondían, respectivamente, al Jefe y Secretario de la Junta rectora, determinándose que su actuación estaba sometida a “la superior vigilancia de la Obra Sindical de Cooperación” (art. 34.1º R43)
- Se recalca la “dependencia directa” del Presidente respecto del Jefe de Unidad Sindical en las cuestiones de este orden (art. 34.3º R43)
- El encuadramiento automático de los socios cooperativistas en el sindicato local, gremio o hermandad correspondiente, comportaba, en sentido inverso, que la expulsión de un socio de su agrupación sindical deviniera en su cese como socio de la cooperativa (arts. 12 b) L42 y 66 R43). Aunque esta baja no se producía en tanto no recayera resolución

tema de la aprobación de la nueva cooperativa sin perjuicio de los oportunos recursos en su caso contra tal decisión”.

firme, los derechos del socio quedaban en suspenso durante el eventual procedimiento de recurso ante la Delegación Nacional de Sindicatos (art. 67 R43)

b) *Junta rectora*, a la que, como decíamos, correspondían las facultades de gestión y representación de la entidad (art. 25 L42), “[respondiendo] ante el Estado y la Obra Sindical de Cooperación de la dirección que imprima a la cooperativa” (art. 26.2º L42). El nombramiento de sus miembros (Jefe, Secretario y, al menos, tres Vocales) correspondía a la Junta general “pudiendo interponer contra los nombrados su *veto* el Delegado sindical provincial” (art. 26.1º L42)²⁰⁵.

Conforme al art. 39 R43 este veto se configuraba siguiendo el modelo de una comunicación previa con reserva de oposición: así, transcurrido el plazo de quince días desde la recepción por parte de los órganos sindicales de la comunicación de los nombres de los designados sin notificación del veto, se entendían aprobados los nombramientos.

En relación con cooperativas de ámbito local o territorial, el veto se ejercía por el Delegado sindical provincial, decisión susceptible de apelación ante la Jefatura Nacional de la Obra Sindical de Cooperación. En las cooperativas de ámbito más extenso, el veto era facultad del Delegado Nacional de Sindicatos, siendo recurrible ante el mismo órgano.

Este veto sindical fue uno de los extremos que más repulsa provocó entre la doctrina y en el que algunos sitúan la causa del definitivo apartamiento de España de las instancias internacionales representativas del movimiento cooperativo²⁰⁶. Al mismo se acompañaba una previsión, ciertamente excepcional, consistente en la posibilidad de que el Delegado Nacional de Sindicatos separara a los cargos directivos de las cooperativas y sus Uniones sin mayor concreción en los motivos que el atender a “los supremos intereses de la comunidad nacional sindicalista” (art. 72 R43).

c) *Consejo de Vigilancia*²⁰⁷ (arts. 27 L42, 40 y 41 R43). Era el órgano encargado de “fiscalizar las operaciones sociales, pidiendo aclaraciones a la Junta rectora, inspeccionando la contabilidad, examinando la situación de caja al objeto de tener un

²⁰⁵ Explica POLO (1942: pp. 225-226) que en el II Consejo Sindical fue objeto de discusión “el principio de jefatura en la organización interna de la cooperativa”, dilucidándose si había de sostenerse el “principio de caudillaje” o, por el contrario, respetar la expresión democrática del cooperativismo. El entonces Delegado Nacional de Sindicatos resumía el debate haciendo notar que si bien “una cooperativa con vitalidad y permanencia” requería de la confianza manifestada por el órgano asambleario, “también haríamos honda fisura en el general sistema político del Estado y de la Falange dejando una técnica de expresión del sufragio por el camino de la cooperativa en lo económico-social”. De este modo, se optó por el sistema que terminó imponiéndose en la ley.

²⁰⁶ Así MONTOLÍO y GARCÍA PEDRAZA, 2001: p. 16 (en nota al pie núm. 14)

²⁰⁷ La L31 preveía una Comisión de inspección de cuentas que, aun compartiendo algunas de las tareas de este Consejo de Vigilancia, muestra diferencias sustanciales con éste: por un lado, su existencia sólo era obligada en las cooperativas de más de cien socios (número que se reducía en algunos tipos concretos de cooperativas); por otro, sus miembros (tres o más) eran elegidos anualmente por la Asamblea general, sin intervención gubernativa en tal designación (arts. 14 L31 y 39 R31).

conocimiento exacto de la marcha social y poder informar, bajo su responsabilidad, en todo momento, tanto a la Junta general como a los organismos superiores correspondientes”. En suma, llevaban a cabo labores de inspección interna que, en todo caso, no se realizaban con la debida autonomía no sólo por la obligación de informar a las instancias sindicales, sino sobre todo, porque el nombramiento de los tres socios que la componían y la determinación de su forma de funcionamiento correspondían a la Obra Sindical de Cooperación.

3.3. Apuntes sobre otras intervenciones administrativas y sindicales

Sin ánimo de que la prolijidad con la que se concibieron los controles administrativas y sindicales termine convirtiéndose en una cargante exposición de los mismos, realizaremos a continuación un somero recorrido por aquellos, de orden menor, no tratados en posteriores epígrafes:

a) En cuanto a las *intervenciones sindicales*:

- Aprobación por la Obra Sindical de Cooperación de los acuerdos de la Junta general relativos a la aplicación concreta de los Fondos de Obras Sociales (art. 4.h) R43). A diferencia del sistema republicano, que condicionaba mediatamente el destino de estos fondos sometiendo los beneficios aplicables a los mismos a su inclusión en listados oficiales, en este caso se contempla una intervención directa (la aprobación) en la decisión de la Junta general.
- Habilitación a los Jefes provinciales de la Obra Sindical de Cooperación para asistir a las reuniones de las Juntas rectoras y Juntas generales de las cooperativas y sus Uniones ubicadas en su territorio, reconociéndoles incluso el “derecho de voz y voto” cuando estimasen improcedentes los acuerdos adoptados (art. 77 R43).
- Registro sindical (art. 70 R43). Paralelamente y con independencia del Registro especial del Ministerio de Trabajo, las Delegaciones provinciales de la Obra Sindical de Cooperación llevaban su propio registro en el que se inscribían las sociedades cooperativas cualquiera que fuese su situación²⁰⁸.

b) *Intervenciones ministeriales*:

- Aprobación de la documentación económica de la cooperativa (arts. 28 L42 y 73 R43). Superando los meros deberes de información, la regulación obliga a la remisión en cada ejercicio económico de las memorias, balances y extractos de las cuentas de pérdidas y ganancias

²⁰⁸ De acuerdo con dicho art. 70 R43, se incluían: a) Las sociedades cooperativas que hubieran solicitado su reconocimiento; b) Las sociedades cooperativas que contaran ya con la aprobación ministerial de su constitución; c) Modificaciones estatutarias; y d) Disolución de las sociedades cooperativas.

DEL ARCO ÁLVAREZ (1970 a): p. 19) criticaba la falta de certeza sobre el carácter de estos censos que, aunque carentes de fehaciencia y naturaleza pública, expedían certificaciones que en la práctica judicial eran admitidos sin contradicción.

para su aprobación, a través del consabido cauce de la Obra Sindical de Cooperación, por el Ministerio de Trabajo.

- Nombramiento del socio liquidador (arts. 30 L42 y 46 R43), de entre la terna propuesta por la Junta rectora y elevada a la Obra Sindical de Cooperación²⁰⁹.

4. POTESTAD DE INSPECCIÓN: SU ORDENACIÓN A EN DOS NIVELES. LA TRANSFORMACIÓN DE LA INSPECCIÓN COOPERATIVA EN INSPECCIÓN DE TRABAJO

Reflejando la intervención a dos niveles característica de esta regulación, la inspección sindical desplegada por la Obra Sindical de Cooperación se llevaba a cabo por los denominados “*Veedores cooperativos*” a los que el art. 79 R43 encomendaba la “protección, vigilancia e inspección de las sociedades cooperativas manteniendo en su pureza la acción de éstas velando por que la intervención de las mismas se ajuste a las normas que se establezcan”.

Sin perjuicio de la labor desarrollada por éstos, la “alta inspección” correspondía al Ministerio de Trabajo (arts. 5, 54 L42 y 87 R43) a través de su personal especializado y se extendía a la “organización y funcionamiento de las sociedades cooperativas en su integridad [actuando] por iniciativa propia, por orden superior o a requerimiento de la Delegación Nacional de Sindicatos” (art. 87 R43)

Si la legislación republicana contemplaba con cierto detalle el ejercicio de la potestad de inspección cooperativa dotándola, además, de cierta especificidad, en este periodo se produce el definitivo tránsito hacia su conversión e inclusión en la Inspección de Trabajo.

En este proceso cobran especial relevancia ciertas disposiciones organizativas: ante la falta de concreción por la regulación cooperativa de los funcionarios que habrían de llevar a cabo la “alta inspección”, el Decreto de 31 de marzo de 1944²¹⁰ confía la misma al Cuerpo de Inspección de Entidades aseguradoras de accidentes de trabajo e Instituciones de previsión. La complejidad de la tarea encargada a este Cuerpo y los cambios que se habían ido produciendo en su ámbito de actuación llevaron al Decreto de 1 de mayo de 1944²¹¹, que cambió su denominación por la de Inspección Técnica de

²⁰⁹ Según DEL ARCO ÁLVAREZ (1970 a): pp. 28-29) la existencia del liquidador por designación ministerial “responde a un criterio de desconfianza hacia los rectores de la cooperativa disuelta” que no justificaba un régimen dispar respecto del de otras sociedades civiles o mercantiles en las que los administradores se transforman en liquidadores. Por otro lado, la previsión de que los componentes de la junta rectora formaran también parte de la comisión liquidadora planteaba dificultades sobre el papel asignado al socio de nombramiento ministerial y los intereses que realmente representaba.

²¹⁰ BOE núm. 100, de 9 de abril de 1944.

²¹¹ BOE núm. 128, de 7 de mayo de 1944.

Previsión Social (art. 1) y delimitó sus funciones incluyendo la inspección sobre sociedades cooperativas (art. 2 IV). Dos años después, por Decreto de 8 de noviembre de 1946²¹², se aprueba el Reglamento orgánico de esta Inspección Técnica de Previsión Social.

El número e importancia creciente de las funciones encargadas a la Inspección motivó la aprobación de la Ley de 4 de mayo de 1948²¹³ mediante la cual la Inspección Técnica de Previsión Social se constituyó en Cuerpo Nacional Técnico de la Administración General del Estado dependiente del Ministerio de Trabajo. Declarado a extinguir por Disposición Transitoria 1ª de la Ley 39/1962, de 21 de julio²¹⁴ sobre Ordenación de la Inspección de Trabajo, la Ley 228/1963, de 28 de diciembre²¹⁵ y Orden de 22 de enero de 1964²¹⁶ dispusieron la integración de sus funcionarios en el Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo.

5. RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES

El régimen sancionador apenas tiene un tratamiento específico en la L42, limitándose las referencias a lo contenido en los arts. 31 a 35, amén de la previsión del art. 29 a) relativa a la disolución por resolución ministerial. Dichas previsiones, prácticamente sin variaciones de interés, se reproducen en los arts. 88 y 89 R43:

a) Llama la atención la escasa tipología de *infracciones* sancionadas con multa que, al menos en apariencia, se reduce a dos supuestos:

1) “Las sociedades cooperativas que contravengan lo preceptuado en el art. 43 y en las demás disposiciones de esta Ley, o realicen actos en forma de combinaciones lucrativas (...)” (art. 32 L42). La dicción de este artículo requiere cierto comentario, sobre todo en lo atinente a la eventual contravención de “las demás disposiciones de esta Ley”. Parece claro que se impone una interpretación contextualizada en el resto del tipo, tomando como referencia las dos menciones entre las que se inserta la expresión transcrita: vulneración del art. 43 L42 —referido a la prohibición de que las cooperativas de consumo abastecieran directamente a personas no-asociadas a las mismas con excepción de los tres supuestos allí contemplados—, y realización de actos con ánimo de lucro. Atendiendo, pues, a tales conexiones, el propósito que el precepto muestra no es otro que sancionar la realización de actividades cooperativas quebrantando la ausencia de ánimo lucrativo que, conforme al art. 1 L42, caracteriza a las cooperativas. Obsérvese la diferencia de tratamiento respecto de la legislación republicana en la que similar conducta merecía la descalificación de la cooperativa.

²¹² BOE núm. 333, de 29 de noviembre de 1946.

²¹³ BOE núm. 126, de 5 de mayo de 1948.

²¹⁴ BOE núm. 175, de 23 de julio de 1962.

²¹⁵ BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1963.

²¹⁶ BOE núm. 36, de 11 de febrero de 1964.

2) “Sociedades, dueños y directores de establecimientos y empresas que operen ostentando indebidamente la condición o nombre de cooperativa” (art. 33 L42), entendiéndose por tal “aquellas entidades que, sin estar inscritas en los registros correspondientes conforme a las disposiciones [de la L42 y R43] actúen con tal denominación” (art. 89 R43).

b) A los dos tipos anteriores, hay que sumar el previsto en el art. 29 a) L42 que habilita a la *disolución* de la sociedad cooperativa por “resolución ministerial en virtud de expediente por *motivos graves que afecten a los altos intereses del Estado*”.

Como es fácilmente imaginable, este precepto no contó con los parabienes doctrinales: rechazado por excesivo y falta de toda razón de ser, VICENT CHULIÁ decía del mismo que “podría permitir la más absoluta arbitrariedad administrativa, o, en el extremo opuesto, la imposibilidad de actuar esta disolución forzosa, puesto que difícilmente la actuación de una cooperativa puede atentar a los “altos intereses nacionales”²¹⁷.

c) La *determinación de las sanciones* se caracteriza por la amplitud de las franjas pecuniarias que se manejan, el no-establecimiento de umbrales mínimos y lo elevado de los límites máximos:

- Hasta diez mil pesetas, para el tipo descrito en el apartado 1 anterior.
- Hasta cinco mil pesetas para el segundo caso, aunque con posibilidad de elevación hasta las cincuenta mil si concurre resistencia o reincidencia (véase apartado siguiente). En nuestra opinión, la apreciable distancia entre la sanción inicialmente asignada a la infracción y la derivada de las circunstancias de agravación encierra una evidente desproporción.

d) *Graduación de las sanciones*, en la que debemos distinguir:

- Como único criterio general se contempla “la *gravedad de la infracción*”, parámetro que resulta un tanto insuficiente considerando el amplio margen en el que podían moverse las sanciones.
- Mayores dificultades plantea la alusión a “la resistencia o reincidencia” contenida en el art. 33, segundo párrafo L42. Dada la manera en que se formula el tenor literal del precepto —“*La resistencia o reincidencia serán sancionadas con multa hasta de cincuenta mil pesetas*”— se ofrece el aspecto engañoso de tipo infractor, cuando en realidad estamos ante una circunstancia agravante de una de las infracciones. Circunstancia o, por mejor decir, circunstancias en cuanto los conceptos “resistencia” y “reincidencia”, aunque no definidos en la ley, en modo alguno pueden entenderse equiparables.

Dicho esto, hemos de advertir que la imposibilidad de admitirlas como criterio general para cualquiera de las infracciones deriva claramente de

²¹⁷ VICENT CHULIÁ, 1972: pp. 480-481. En el mismo sentido DEL ARCO ÁLVAREZ (1970 a): pp. 21-22), quien refiere que la imprecisión del art. 29.a) L42 llevó a que se convirtiera en “norma olvidada y sustituida por las que regulan las facultades inspectoras y disciplinarias sobre las cooperativas”.

su ubicación en el art. 33 L42 y no en el 34 L42²¹⁸, de modo que la resistencia o reincidencia se aplicarían únicamente en los casos de empleo indebido de la denominación “cooperativa” por personas o entidades que incumplieran los requisitos legales de aquélla.

²¹⁸ El escueto art. 34 L42 dice así: “Las cuantías de las multas se determinarán atendiendo en [cada] caso a la gravedad de la infracción”.

CAPÍTULO V

TREINTA AÑOS DESPUÉS: LA IMPOSTERGABLE NECESIDAD DE UNA MODIFICACIÓN NORMATIVA

Durante la larga vigencia de esta normativa autoritaria el cooperativismo vivió un importante desarrollo cuantitativo²¹⁹, aunque no es menos cierto que los cambios operados en la orientación estatal y la discordancia entre los principios cooperativos y la letra de la ley estaban propiciando un cooperativismo con dos vidas paralelas: uno oficial y otro de hecho, “éste paulatinamente agigantado pese a todas las dificultades oficiales, y aquel empedregado”²²⁰.

Por otro lado, la normativa marginaba a importantes sectores cooperativos con base en la renuencia que provocaban las preferencias mostradas por la legislación republicana. Así, las cooperativas de consumo o de trabajadores antaño favorecidas vieron muy limitado su ámbito de actuación, provocándose así un obstáculo a su expansión²²¹.

²¹⁹ MONTOLÍO HERNÁNDEZ (1992: pp. 43-44) resalta el impulso dado al cooperativismo agrícola y otras formas asociativas agrarias, entre las que destacan los llamados grupos sindicales de colonización. Destacan la importancia práctica que, en dicho desarrollo, tuvo la actividad de fomento desplegada por la Obra Social de Cooperación, JOANQUET AGUILAR (1965: p. 19) y DEL ARCO ÁLVAREZ (1975-1976: p. 8), quien, en otra de sus obras (1981: p. 10) apuntó que tal desarrollo fue “desordenado y falto de consistencia”.

En todo caso ha de tenerse en cuenta lo dicho en líneas anteriores: los datos estadísticos que cifran el número de cooperativas pueden dar pie a la interpretación engañosa de un pretendido incremento del cooperativismo. Sin embargo, la amplitud de los controles, el hecho de que la normativa autoritaria aislara al cooperativismo español alejándolo de la ACI, y la profunda fisura existente entre la configuración normativa de las cooperativas y los rasgos consustanciales a las mismas, derivaron en una regresión, en términos absolutos, del movimiento cooperativo español. Así lo aprecian, entre otros, VERGEZ SÁNCHEZ, 1973: pp. 27-28; VALDÉS DAL-RE, 1975: p. 70; VELARDE FUERTES, 1977: pp. 33-34; RAVENTÓS CARNER, 1978: pp. 185-186; y SOLDEVILLA Y VILLAR, 1978: p. 386.

²²⁰ DIVAR GARTEIZURRECOA, 1987: p. 15. Explica DEL ARCO ÁLVAREZ (1964 b): p. 120), que esta situación se extendía también a las cooperativas de segundo y ulterior grado ya que, pese a la pretendida sustitución de las mismas por las Uniones, no tuvieron después dificultad para constituirse. Y ello por dos razones fundamentales: de una parte, por la inexistencia de disposición prohibitiva alguna para su formación; de otra, por “la mutación radical de las circunstancias económicas del país”, sobre todo a partir de finales de los años cincuenta.

²²¹ DEL ARCO ÁLVAREZ, 1981: p. 8, habla de “actuación oficial abiertamente desfavorable (...) e indiscriminada” contra el cooperativismo de consumo. JOANQUET AGUILAR, 1965: p. 16, achaca parte de esa paralización a la propia actitud de algunas cooperativas de consumo que “[manteniéndose] en la fase utópica y clasista, cuando no derrotista” abandonaron el cooperativismo. Opina que “el excesivo partidismo que imperaba en el cooperativismo de consumo y producción determinó como proceso natural, fruto de la contienda política, la desaparición de algunas cooperativas e incluso que fueran declaradas marxistas, y sus bienes pasaran a los Ayuntamientos u organismos sindicales o políticos del nuevo Estado”. Alude también a la expropiación del patrimonio de las cooperativas por “su significación política o por la significación política de sus socios”, RAVENTÓS CARNER, 1978: p. 189.

La doctrina de la época, haciéndose eco de las dificultades de diverso orden que planteaba la normativa vigente, reclamaba con insistencia las necesarias reformas²²². Este movimiento revisionista tuvo su acontecimiento más sobresaliente en la Asamblea General de Cooperativas celebrada en Madrid a finales de noviembre de 1961, donde se aprobó una primera ponencia sobre las “Bases del futuro ordenamiento jurídico de la cooperación y régimen fiscal de las cooperativas”²²³. A esta propuesta siguieron diversos anteproyectos sin que ninguno llegara a prosperar²²⁴.

I. LA REFORMA OPERADA POR EL REGLAMENTO DE 1971: NOVEDADES Y DEFICIENCIAS

La necesidad de una reforma normativa se atendió parcial e insatisfactoriamente mediante el Decreto 2396/1971, de 13 de agosto²²⁵, por el que se aprueba el Reglamento de Cooperación; norma que VICENT CHULIÁ tilda de “parche, heterogéneo con la ley que pretende desarrollar”²²⁶.

El primer propósito confesado del R71 era el “fortalecimiento de la vida económica de las cooperativas” (EM R71), finalidad servida por medidas que alcanzan, obviamente, las parcelas más directamente implicadas en la vertiente empresarial del cooperativismo²²⁷, pero también aquellas relacionadas con la intervención administrativa y sindical en el mismo.

²²² LÓPEZ MEDEL (1965: pp. 8 a 11), resumía los motivos que justificaban la pertinencia de la reforma, aludiendo, entre otros a la nueva coyuntura económica del país, marcada por una creciente liberalización; la necesidad de fomentar la integración y alianzas con cooperativas de otros países del entorno; y el proceso de cambio en el seno de la organización sindical, incluso en las propias bases estatales que, a su juicio, podría encontrar en el cooperativismo un medio de acercamiento “entre el sistema democrático y el orgánico-sindical”. Varias de estas causas aparecerán posteriormente explicitadas en la EM del Reglamento de 1971.

²²³ Tales bases revelaban una preocupación máxima por reforzar los aspectos empresariales de las cooperativas y desprender a las mismas de la excesiva presencia sindical y administrativa, reivindicando el fomento, asumiendo ciertos controles, pero todo ello sin merma en su autonomía y con respeto a los principios cooperativos. Destaca asimismo la pretensión de lograr una auténtica representatividad que permitiera lograr cierta cohesión en el movimiento cooperativo español. Realiza un exhaustivo análisis de estas Bases, DEL ARCO ÁLVAREZ (1975-1976: pp. 8-14), que fue quien redactó y defendió las mismas ante la Asamblea.

²²⁴ En *Revesco*. Mayo 1975-abril 1976, núms. 36/38, pp. 267 a 353, se publican como Anexos las Conclusiones de la Asamblea Nacional de Cooperativas de 1961, el Anteproyecto de Ley de Cooperativas elaborado por los Servicios Jurídicos Sindicales y Cooperativos de la Organización Sindical (1965) y el primer Anteproyecto de Ley General de Cooperativas elaborado por la Dirección General de Previsión Social del Ministerio de Trabajo (enero, 1969).

²²⁵ *BOE* núm. 242, de 9 de octubre de 1971. En adelante, R71.

²²⁶ VICENT CHULIÁ, 1972: pp. 468-469.

²²⁷ De entre dichas medidas destacamos, con ARAGONÉS VIRGILI, el significativo avance liberalizador que suponían los arts. 53, 54 y 55 R71 y que abrían las puertas a la existencia de cooperativas de segundo y

En este plano se producen novedades reseñables en un doble sentido: por una parte se refuerza el papel del Ministerio de Trabajo en detrimento de la Organización Sindical; por otro, se perfeccionan los mecanismos de control que, en todo caso, siguen siendo muy intensos.

1. LOS CAMBIOS MÁS RELEVANTES DEL REGLAMENTO DE 1971

1.1. Control público: reducción de la fiscalización ideológica, reconducción de la discrecionalidad administrativa e incremento de la representatividad de base democrática

VICENT CHULIÁ²²⁸ ha hecho notar que el R71 trató de “institucionalizar al máximo el control público” establecido en la L42; un intento que, trasladado al ámbito nacional-sindicalista, él veía reflejado en tres aspectos: la rebaja en el significado ideológico del control, la reducción en la discrecionalidad de las facultades sindicales y el reconocimiento de una mayor participación del movimiento cooperativo en la estructura sindical de control.

Ciertamente se producen reformas dignas de mención que, sin embargo, se vieron relativizadas ante la imposibilidad de que el reglamento derogara preceptos de la ley que desarrollaba. De este modo, las cooperativas permanecen encuadradas en la estructura sindical que, pese a los nuevos límites a que se somete su actividad, no deja de tener una presencia relevante.

a) Se dice en el art. 78.1 R71 que “la función de vigilancia de la Obra Sindical de Cooperación será exclusivamente asesora y preventiva”; función que se llevaría a cabo por los veedores cooperativos (art. 78.2 R71), pero, paralelamente, sigue manteniéndose que la mencionada Obra “cuidará, sin perjuicio de las facultades del Ministerio de Trabajo, de mantener en toda su pureza el espíritu cooperativo conservándolo alejado de toda desviación de su verdadero sentido” (art. 72.2 R71)

b) Por necesario respeto a la L42, sigue vigente el veto sindical aunque sometido a márgenes más estrechos: al acortamiento del plazo para su ejercicio (ocho días frente al de quince señalado en el R43), se suma, como aspecto más destacable, la inclusión de las causas que podían fundar “exclusivamente” la resolución “razonada” para su adopción y que remitía a supuestos objetivos de carácter excepcional²²⁹, prohibiéndose

ulterior grado, asociación de cooperativas con personas naturales o jurídicas no cooperativas y conciertos intercooperativos para fines determinados. ARAGONÉS VIRGILI, 1971: pp. 10 y 13.

²²⁸ VICENT CHULIÁ, 1972: p. 501.

²²⁹ Tales causas eran las especificadas en el art. 41.3 R71, a saber: a) Que la persona hubiese sido condenada por sentencia firme por los delitos de robo, hurto, estafa o cualquier otro de los recogidos en el Título 13, Libro 2º del Código Penal; b) que estuviese sometido a interdicción civil o se tratase de quebrado o concursado no rehabilitado; y c) que se dedicase habitualmente a negocios económicos que

expresamente que el veto se amparara “en motivos de pensamiento político o religioso, de raza o sexo” (art. 41.3 *in fine* R71).

En línea con este cambio, procede a suprimirse la facultad de separación de las personas que ostentaban puestos directivos en las cooperativas o sus Uniones atribuida al Delegado Nacional de Sindicatos, contemplada en el antiguo art. 72 R43. Se elimina igualmente el derecho de voto de los Jefes provinciales de la Obra Sindical de Cooperación a quienes se les sigue reconociendo la posibilidad de asistir con “derecho de voz” a las reuniones de las Juntas generales y rectoras de las entidades con residencia en su demarcación (art. 77 R71)

c) Vuelve a subrayarse la autonomía de gestión comercial, técnica y económica de la cooperativa (art. 45.1 R71) con un añadido que planteó algunas dudas interpretativas:

“En consecuencia, no podrá alcanzar responsabilidad a la Organización Sindical, a la Obra Sindical de Cooperación, al Ministerio de Trabajo ni a los funcionarios de dichos Organismos por los actos y resultados de la gestión comercial, técnica y económica de las entidades cooperativas ni de los miembros o empleados de éstas” (art. 45.2 R71)

Al parecer este apartado intentaba dar respuesta a ciertas situaciones producidas en la práctica en las que se exigió a la Obra y a la Organización Sindical responsabilidad civil subsidiaria por actos de gestión de determinadas cooperativas²³⁰.

d) Uno de las transformaciones más apreciables fue la producida en las Uniones, a las que se les dota de una Junta general formada por los Presidentes de las entidades integradas y cuyo funcionamiento se regía por las normas establecidas para las Juntas generales de las cooperativas (art. 65 R71). De este modo, y pese a la persistencia del encuadramiento automático (ya no se dice obligatorio, aunque en la práctica tal omisión no las desvió de su carácter), se introducía un elemento democratizador y cuasi-representativo que mitigaba en parte el dirigismo nacional-sindicalista inspirador del R43. Por lo demás, se suprime el antiguo requisito de pertenencia a la Falange Española y de las J.O.N.S. para ocupar puestos en la Junta rectora y el Consejo de Vigilancia.

e) Igualmente relevante es la modificación de la estructura y funciones del Consejo Superior de Cooperación de la Obra Sindical de Cooperación²³¹, órgano del que

hiciesen presumir incompatibilidad con el cargo de la Junta rectora, y salvo que la Junta general hubiera contemplado dicha posibilidad y la hubiera salvado expresamente.

Como acertadamente ha indicado VERGEZ SÁNCHEZ (1973: p. 46) estas causas “no son sino supuestos de incapacidad y de inhabilitación, en relación con los cuales no tiene sentido ni limitar el derecho de veto ni configurarlo”.

²³⁰ Se refiere a ello ARAGONÉS VIRGILI, 1971: p. 16.

²³¹ Para DEL ARCO ÁLVAREZ (1972: pp. 50-51), ésta es posiblemente la reforma más ambiciosa del R71 afirmando que “tal y como se desarrolla en el nuevo reglamento se presenta con vocación de asumir, en un paso más delante de la legalidad, en el verdadero órgano rector del movimiento cooperativo español”.

se ocupa con mucho más detenimiento el R71. En cuanto a su composición, se da entrada a vocales representantes de las diversas modalidades de sociedades cooperativas en un número no inferior a los dos tercios del total, lo que supone un avance significativo en la representatividad del movimiento cooperativo. Por lo que respecta a sus funciones, éstas se amplían quedando, además, mejor perfiladas.

Tales funciones podían resumirse en tres:

1) Emisión de informes preceptivos en cuestiones de diverso tipo (art. 82.1 y 2 R71): proyectos de disposiciones legales y reglamentarias directamente referidas a las cooperativas elaborados por la Organización Sindical, elaboración e interpretación de las instrucciones y circulares de la Organización Sindical en aplicación y desarrollo de la normativa cooperativa; redacción de Estatutos-tipo y reglas uniformes de contabilidad, ordenación de las relaciones entre las distintas ramas de la cooperación, redacción de ordenanzas para el ejercicio de las funciones de los veedores cooperativos; propuesta o acuerdo de disolución de una entidad cooperativa de acuerdo con la previsión del art. 29.a) L42, ...

2) Asesoramiento a recabar facultativamente por parte ya de la Obra Sindical de Cooperación, ya del órgano administrativo competente “en relación con calificación, funcionamiento y extinción de las sociedades y Uniones cooperativas” (art. 82.3 R71)

3) El arbitraje cooperativo (art. 53 R71). En este ámbito de actuación conviene hacer mención al art. 53.2 R71 que viene a dar solución a los problemas de orden práctico que se habían suscitado a raíz de la Ley de Arbitraje de Derecho Privado de 22 de diciembre de 1953²³², recalándose la naturaleza de acuerdo transaccional de las decisiones del Consejo Superior de Cooperación e impidiéndose el ulterior recurso sindical y/o administrativo contra las mismas²³³.

1.2. Incorporación de nuevas modalidades de intervención y ampliación de las existentes

Los estudios que versan sobre el R71 no suelen dar la suficiente importancia (o incluso silencian) determinadas reformas que bien incorporan nuevas figuras de intervención, bien amplían las existentes en un juego que hoy resulta difícilmente justificable.

Esto ocurre señaladamente en materia inspectora y sancionadora, siendo de destacar:

a) *Intervención temporal de cooperativas*. Incluida en el Título IV R71 relativo a la inspección y régimen de sanciones, la incorporación de esta figura no constituye realmente novedad en la medida en que viene a reproducirse la posibilidad ya prevista

²³² BOE núm. 358, de 24 de diciembre de 1953.

²³³ Las dudas surgidas sobre la eventual subsunción del arbitraje cooperativo en alguna de las excepciones contenidas en la referida Ley, dieron pie a resoluciones judiciales contradictorias sin que, por otro lado, la Obra Sindical de Cooperación aportara un criterio clarificador. Sobre esta cuestión, véase DEL ARCO ÁLVAREZ, 1972: pp. 54-55 y VICENT CHULIÁ, 1972: pp. 517-521.

en el art. 37 a) del Reglamento orgánico de la Inspección Técnica de Previsión Social de 1946. Al margen del entendimiento que hoy se tiene de esta modalidad interventora, la propia regulación del art. 93 R71 permite advertir que no estamos ante una medida de naturaleza sancionadora:

“Cuando del resultado de la inspección se repute que la situación de la entidad cooperativa requiere la adopción de urgentes medidas preventivas o de seguridad, el Ministerio de Trabajo podrá acordar la intervención temporal de la entidad por los funcionarios de la Inspección Nacional de Trabajo que a tal efecto se designen con el fin de facilitar la adopción de los pertinentes acuerdos por los órganos colegiados de la Sociedad cooperativa, y limitada a la esfera a que se extiende la competencia de la función inspectora, todo ello sin perjuicio de la resolución definitiva que en el expediente sancionador proceda”.

En todo caso (y a diferencia de la forma en que esta se configura actualmente²³⁴) el alcance de esta intervención temporal es reducido y, por lo que se desprende del tenor literal, no habilita a la sustitución de órganos sociales ni presenta rasgos de medida represiva.

b) *Remoción de órganos directivos.* Con tintes inequívocamente sancionadores, el art. 92 R71 introduce esta nueva sanción que en ningún caso puede entenderse como sustitutiva de la antigua previsión del art. 72 R43. Estamos ante una medida extrema que sólo competía acordar al Consejo de Ministros para el siguiente caso:

“cuando [los órganos directivos o gestores de la entidad cooperativa] hayan producido con su actuación una desviación grave del objeto social cooperativo y hayan incumplido gravemente la Ley de Cooperación y sus normas de aplicación y desarrollo (...)”.

Como se aprecia, las dos circunstancias reseñadas actúan acumulativamente de modo que no basta la “desviación grave del objeto social cooperativo”, sino es que es preciso también el incumplimiento grave de la normativa cooperativa. Al margen de la indeterminación que introduce el calificativo “grave” para ambos presupuestos, se nos antoja que los mismos son, en el fondo, reiterativos por cuanto parece poco probable que una desviación grave del objeto social no comporte, a su vez, una infracción de normas cooperativas, máxime considerando el cariz de las mismas en el régimen autoritario.

c) Quizás la novedad más sorprendente es la contenida en el art. 91 R71, referido a la “disolución de cooperativas por el Ministerio de Trabajo”. Recordemos que, de acuerdo con el controvertido art. 29.a) L42, la disolución forzosa por resolución ministerial se reservaba al extraño caso de “expediente por motivos graves que [afectaran] a los altos intereses nacionales”. Pues bien, realizando una ampliación inusitada de la figura, el citado art. 91 R71 prevé la “exclusión” del Registro de

²³⁴ Nos remitimos en este punto a lo analizado en otras obras: BURZACO SAMPER, 2004 a) y 2004 b).

cooperativas y la “consiguiente disolución de la sociedad cooperativa” en los siguientes casos:

- 1) Cuando, al término de un año desde la inscripción en el Registro, la entidad no hubiese comenzado sus actividades.
- 2) Interrupción por más de tres años consecutivos, sin causa justificada, de la actividad para la que la entidad fue constituida.
- 3) “En virtud de lo establecido en el apartado a) del art. 29 de la Ley de Cooperación, cuando la entidad cooperativa hubiese sido objeto de más de dos sanciones por incumplimiento grave de la legislación de cooperativas o de los Estatutos de la entidad”

La primera conclusión que arroja la relación de causas transcrita es que se produce una extensión de los supuestos realizada con independencia de lo establecido en el art. 29.a) L42. Extensión igualmente predicable respecto del caso contenido en dicho artículo. Por tanto la ampliación se verifica en un doble sentido: “*al margen*” y “*en*” el art. 29.a) L42. La primera correspondería a los dos primeros supuestos; la segunda, en relación con el tercero.

Partiendo de que dicha disolución podía proceder “*además de las sanciones enunciadas*” (expresión que apertura el art. 91 R71) cabe preguntarse sobre la auténtica naturaleza de esta fórmula de disolución forzosa que, en los dos primeros supuestos, no está legalmente contemplada y cuya única previsión en el art. 57.3 R71 lo es al solo efecto de establecer el procedimiento a seguir para el nombramiento de liquidadores. Recurriendo a los antecedentes, en su momento vimos que la normativa republicana contemplaba supuestos similares, aunque sin dotarles de carácter sancionador. Por el contrario, esta formulación se contiene en el Título reglamentario relativo al régimen sancionador lo que, en principio, debe darnos algunas pistas sobre su configuración. Parece en todo caso, que el motivo de fondo de una disolución anudada a tales causas encuentra el mismo fundamento en aquella y esta normativa, esto es, la intención de no permitir que el Registro de Cooperativas reflejase situaciones no acomodadas a la realidad fáctica inscribiendo cooperativas de mera existencia formal. No obstante lo razonable del propósito, la contemplación de nuevas razones de disolución forzosa por vía reglamentaria y sin previa apoyatura legal no resulta apropiada.

Plantea asimismo problemas la “expansión” del art. 29.a) a que se refiere la tercera de las causas enunciadas y que hemos reproducido literalmente para evitar la posible tergiversación derivada de una síntesis de la misma: “en virtud de lo establecido en el apartado a) del art. 29 de la Ley de Cooperación” —se dice—, locución que parece partir de la asimilación de los supuestos a continuación reseñados al contenido del art. 29.a) L42. Todo un despropósito, si se nos permite la expresión, por cuanto viene a entenderse que constituyen “motivos graves que afectan a los altos intereses nacionales” la imposición de “más de dos sanciones por incumplimiento grave de la legislación de cooperativas o de los Estatutos de la entidad”. ¿Qué debe considerarse como

incumplimiento grave de la legislación de cooperativas? ¿Acaso las infracciones graves? No olvidemos que ni la ley ni el reglamento realizan calificación alguna de las infracciones y sanciones. Eso por no mencionar que el principio de tipicidad no cumple los estándares mínimos exigibles, llegándose a la insostenible situación de considerar infracción la contravención de “lo preceptuado en la Ley de Cooperación, en sus normas reglamentarias o en los Estatutos de aquéllas debidamente aprobados” (art. 90.1 R71). La falta de las debidas garantías es tan palmaria que apenas merece comentarios adicionales.

1.3. Otras novedades dignas de mención

a) *Constitución de las cooperativas: la adaptación a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958*

El régimen de silencio positivo contenido en el art. 29.1 R43 mereció un juicio doctrinal desigual²³⁵ que se tornó en desorientación tras la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958²³⁶. No obstante, tal silencio podía entenderse subsistente atendiendo a lo establecido en los arts. 1.3 y 95 LPA. A distinta conclusión se llegaba en materia de recursos: dado que la Disposición Final Primera LPA no citaba los recursos contemplados en la normativa cooperativa entre las especialidades que permanecían vigentes y considerando que tampoco se hacía mención a los mismos en el Decreto de 10 de octubre de 1958²³⁷, había de estimarse aplicable el sistema establecido en los arts. 113 y siguientes LPA.

Esta situación cambia radicalmente con el R71 que, con remisión a la regla general contenida en el art. 94 LPA, fija un plazo de tres meses para que el Ministerio de Trabajo dictara la correspondiente resolución entendiéndose el silencio en sentido desestimatorio (art. 28.2 R71). Idéntica remisión a la LPA se hacía en relación con los recursos a interponer ante el Ministerio de Trabajo (art. 28.3 R71)

²³⁵ VICENT CHULIÁ (1972: 477) consideró “insatisfactorio” el silencio positivo. Por el contrario, DEL ARCO ÁLVAREZ, 1970: 12-13 destacaba la finalidad garantista del mismo frente a “la negligencia o paralización deliberada en el despacho del expediente”, aunque critica al mismo tiempo lo elemental de la documentación a aportar y la excesiva sencillez de los trámites que, en su opinión, no cubrían los requerimientos de autenticidad exigibles (pp. 7 y 10); hecho éste que podía llevar a la grave situación de cooperativas constituidas en virtud de acto presunto, sin que aquéllas cumplieran los requisitos legales (p. 14)

²³⁶ Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo (*BOE* núm. 171, de 18 de julio de 1958; en adelante LPA), modificada parcialmente por Ley 164/1963, de 2 de diciembre sobre revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo (*BOE* núm. 291, de 5 de diciembre de 1963)

²³⁷ Decreto de 10 de octubre de 1958 por el que se señalan los procedimientos, especiales que, por razón de su materia, continuarán vigentes a la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Administrativo, de acuerdo con su disposición final primera, número tres. *BOE* núm. 258, de 28 de octubre de 1958.

b) Cooperativas de entes públicos

Destacado en la EM R71 como uno de los “criterios” —denominación más que discutible— que presidió la reforma, la doctrina ha otorgado singular relieve²³⁸ a la novedad incorporada en el art. 1.3 R71:

“También podrán constituir cooperativas o formar parte de ellas los entes públicos cuando el objeto de aquéllas sea prestar servicios o actividades de competencia de éstos y siempre que dichas prestaciones no requieran el ejercicio de autoridad”²³⁹.

Este reconocimiento de las conocidas en el mundo cooperativo como *Régies cooperatives*²⁴⁰, tiene su parangón evidente en la normativa local y puede considerarse antecedente del art. 85.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en su redacción original²⁴¹), aunque ciertamente ni el Reglamento de

²³⁸ GADEA SOLER (1994: 142-143, en nota al pie núm. 109), sitúa esta previsión en “el creciente proceso de intervención pública en la economía (...) y la consiguiente adopción por parte de los distintos entes públicos de las formas jurídicas privadas para dar vestidura a las empresas públicas” y considera que el artículo “tiene gran importancia no sólo para valorar las posibilidades, sino también para precisar el significado de la sociedad cooperativa en el sistema económico actual”.

²³⁹ MESTRE DELGADO, 1988: 1227, advierte que esta excepción halla sus raíces en la construcción de M. HARIOU sobre la clásica clasificación entre “actos de autoridad” y “actos de gestión”, resumiéndose los primeros en la idea de actos “producidos por la Administración Pública en ejercicio de sus prerrogativas de poder”, nota no predicable de los actos de gestión. Siguiendo a ALBI (1960) incluye en el concepto de “servicios que implican ejercicio de autoridad” las actividades jurídicas dirigidas a finalidades no económicas, integrando la potestad normativa, la potestad coactiva (centrada fundamentalmente en el ejercicio de la potestad sancionadora) y en la función de policía que abarcaría tanto medidas limitativas de signo preventivo como las propiamente coercitivas antes citadas.

²⁴⁰ La proverbial aportación de Bernard LAVERGNE (1973) en el desarrollo teórico de las “régies cooperatives” o servicios públicos cooperativos no ha estado exenta de controversia doctrinal sobre el verdadero carácter y la discutida autenticidad cooperativa de los mismos. Sobre la figura de LAVERGNE y su doctrina, vid. MLADENATZ, 1969: 229-230; LAMBERT, 1970: 124-129 y 236-239; ARANZADI TELLERÍA, 1976: 56; ALTHAUS, 1977: 13-14; DRIMER y KAPLAN DE DRIMER, 1981: 488; URIBE GARZÓN y ROMERO CONTI, 1990: 43-48. En España se hace eco de la discusión sobre la naturaleza de esta figura, ELENA DÍAZ, 1964: 68.

²⁴¹ BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985; en adelante, LBRL. Recordemos que el mencionado art. 85.4 LBRL incluía dentro de la gestión indirecta de los servicios públicos la forma de “Sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la Entidad local” [apartado e)]. En el mismo sentido, art. 104 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1986; en adelante, TRRL).

Servicios de las Corporaciones Locales de 1955²⁴², ni la Ley de Régimen Local²⁴³ contemplaban dicha posibilidad²⁴⁴.

En relación con este tipo de cooperativas, ARAGONÉS VIRGILI²⁴⁵ advierte la existencia en España de experiencias anteriores al R71 amparadas en la inexistencia de prohibición expresa a tal fin y en la propia definición legal de cooperativa como “reunión de personas naturales o jurídicas”. En todo caso, es indudable que el nuevo art. 1.3 R71 abría definitivamente las puertas a que los entes públicos bien crearan nuevas cooperativas, bien se incorporaran en calidad de socios a entidades ya existentes.

2. CRÍTICA GENERAL AL REGLAMENTO DE 1971

Aun reconociendo la importancia de algunos de los pasos dados, hay que convenir que la reforma fue limitada en su alcance y de deficiente articulación. Su propio rango normativo reglamentario se evidenciaba insuficiente para un cambio de auténtico calado, dando lugar, además, a discordancias y contradicciones con la ley que pretendía desarrollar.

De este modo nos encontramos ante la disonancia provocada por una norma que complementa a otra de cuyo espíritu no participa íntegramente y que, por lo demás, obviaba la alteración significativa que se había producido ya en el armazón estatal. En este sentido, es llamativa la ausencia de cualquier mención a la Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero²⁴⁶ y a la Ley Sindical 2/1971, de 17 de febrero²⁴⁷: la primera, se apartaba de la configuración del Estado con base en la comunidad nacional-sindicalista característica del FT y FE; la segunda, ceñía la función de la Organización Sindical al “estímulo y desarrollo (...) del movimiento cooperativo” (art. 33.5 Ley 2/1971), lo que no armonizaba con la función de vigilancia totalizadora e ideologizante de la L42 y que el R71, por razones evidentes, no podía contradecir, aunque sí matizar.

Desde estas consideraciones, no podemos compartir algunas afirmaciones sobre “el cambio radical de signo” o el intento de “eliminar todas las intervenciones y

²⁴² Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (*BOE* núm. 196, de 15 de julio de 1955). En adelante, RSCL.

²⁴³ Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953. *BOE* 191/1955, de 10 de julio de 1955. En adelante LRL.

²⁴⁴ Ambas normas (arts. 177 LRL y 103 RSCL) preveían como modalidad de gestión indirecta la empresa de economía mixta, aunque ésta iba referida únicamente a las formas de sociedad anónima o de responsabilidad limitada (a las que el RSCL añade la comanditaria) y en ningún caso se aludía a la fórmula cooperativa. Sobre este particular, ALONSO UREBA, 1988: 1317.

²⁴⁵ ARAGONÉS VIRGILI, 1971: 15.

²⁴⁶ *BOE* núm. 9, de 11 de enero de 1967.

²⁴⁷ *BOE* núm. 43, de 19 de febrero de 1971.

controles en que se expresaba en el derogado reglamento la tutela y vigilancia de las cooperativas”²⁴⁸. Tal vez esta idea surja de un análisis centrado en el particularismo de los artículos y que, en la mera comparativa, ofrece la eliminación de algunas figuras especialmente problemáticas de la regulación reglamentaria anterior. Sin embargo opinamos que el cuadro general no se altera en sustancia, salvo en lo que podemos considerar un cierto halo de cambio de tendencia²⁴⁹.

Cierto es que se aprecia un esfuerzo en la racionalización de los mecanismos intervencionistas y una propensión a la eliminación de los componentes ideológico-políticos del control anterior, pero en modo alguno ello implicó un debilitamiento en la intensidad de la injerencia. De igual manera, se muestra cierta orientación democratizadora, aunque es incuestionable que ésta es sólo tímida y no termina de culminarse. En este sentido, convenimos con VERGEZ, en que no se produce “un replanteamiento del fundamento y sentido que debe darse a los controles externos de la sociedad cooperativa”²⁵⁰.

Así las cosas, la insuficiencia de la reforma sólo es achacable a los propios autores de la misma que, al optar por la aprobación de una norma reglamentaria, eludieron la tarea de encarar el verdadero giro en el régimen jurídico de las sociedades cooperativas que se estaba reclamando desde tiempo atrás. Como apunta MERINO MERCHÁN, la tibieza de los cambios operados “dejó sin resolver los problemas fundamentales del movimiento cooperativo”²⁵¹ y mantenía insatisfechas algunas de las demandas más importantes que, en consecuencia, siguieron esperando la ansiada derogación de la L42. Ésta llegaría tres años después.

II. LA TRANSICIÓN HACIA EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL. CAMBIOS Y PARADOJAS: LA LEY GENERAL DE COOPERATIVAS DE 19 DE DICIEMBRE DE 1974

Tras un largo debate²⁵² se aprueba finalmente la Ley 52/1974, de 19 de diciembre, General de Cooperativas²⁵³ que se caracteriza por dos notas parcialmente

²⁴⁸ Las citas entrecomilladas corresponden a DEL ARCO ÁLVAREZ, 1972: 35.

²⁴⁹ Viene así a demostrarse una de las variables que MANZANEDO, HERNANDO y GÓMEZ REINO, 1970: 43-44, aprecian en la intervención pública: “una vez que la burocracia ha creado unos organismos de control resulta luego difícil desmantelarlos”, de modo que se tiende al mantenimiento de controles establecidos para situaciones ya superadas.

²⁵⁰ VERGEZ SÁNCHEZ, 1973: 35.

²⁵¹ MERINO MERCHÁN, 1978: 29.

²⁵² VICENT CHULIÁ (1976: 114-120) relata con detalle este proceso y los puntos controvertidos durante el debate en las Cortes, aportando las intervenciones más señaladas de los distintos procuradores.

²⁵³ BOE núm. 305, de 21 de diciembre de 1974. En adelante, LGC74.

contradictorias: de una parte, muestra una regulación técnica más rigurosa que pretende, en línea con las pautas dadas por la Comisión encargada de la redacción del III Plan de Desarrollo Económico y Social, “una nueva Ley que potencie y perfeccione dichas empresas comunitarias, en armonía con las directrices dominantes en la Comunidad Económica Europea, y que facilite su participación en la vida económica actual” (EM LGC74). Sin embargo, y pese a que dice partirse de “las experiencias extranjeras, en especial las de Occidente europeo”, persisten huellas del régimen anterior manteniéndose el encuadramiento sindical y algunos de los puntos conflictivos del sistema precedente.

1. LOS CAMBIOS ELOGIADOS

En la doctrina el aspecto más positivamente resaltado es, sin duda, el avance en la tecnificación de la regulación societaria cooperativa que, según GADEA²⁵⁴, es claramente deudora de la normativa de la Sociedad Anónima.

Se destaca la inclusión de los principios cooperativos, la potenciación del carácter societario y empresarial de las cooperativas²⁵⁵, así como la abrogación del sistema de *numerus clausus* permitiéndose que las cooperativas realizaran cualquier actividad económica lícita, eliminándose la referencia a la ausencia del ánimo de lucro²⁵⁶.

En el plano organizativo interno se ganó intensamente en autonomía mediante la supresión del veto y demás injerencias externas propias de la regulación anterior. De este modo la responsabilidad de la designación del órgano directivo (Consejo Rector) y de los Interventores de cuentas (que vienen a sustituir al antiguo Consejo de Vigilancia) queda en las exclusivas manos de la Asamblea General (arts. 30.1 y 37.1 LGC74, respectivamente). Queda igualmente atrás la obligación de dar cuenta de la dirección dada a la cooperativa, de suerte que el Consejo Rector “tiene competencia para establecer las directrices generales de actuación, con subordinación a la política fijada por la Asamblea General” (art. 28.1 LGC74)

²⁵⁴ GADEA SOLER, 1994: 148. En parecido sentido, DE LA CÁMARA ÁLVAREZ, 1977: 262 y 265, para quien la LGC74 “tiende a aplicar a las cooperativas el estatuto jurídico del comerciante”, contribuyendo a terminar con el llamado divorcio entre las cooperativas y el Derecho Mercantil y avanzando en la unificación del Derecho patrimonial. No comparte plenamente esta opinión VICENT CHULIÁ (1976: 131), quien, pese a reconocer que la ley incorpora principios y normas propias del Derecho Mercantil, considera que los redactores de la misma no han mostrado claridad de ideas en “uno de los aspectos esenciales de nuestra legislación cooperativa: las razones, fundamentos y consecuencias del divorcio entre las cooperativas y el Derecho Mercantil”.

²⁵⁵ SANZ JARQUE, 1975: 12-13.

²⁵⁶ Así lo resalta LLUIS Y NAVAS, 1975-1976: 86.

2. LOS PUNTOS OSCUROS

El indudable progreso en los aspectos técnicos no halló justa correspondencia en la estructuración del movimiento cooperativo, respecto del cual no hubo cambios significativos y permanecía carente de independencia y libertad asociativa²⁵⁷.

Ciertamente el art. 52 LGC74 establecía que Estado asumía “*como función de interés social la promoción, estímulo, desarrollo y protección del movimiento cooperativo, y de sus entidades, en todas sus formas*”, pero acto seguido se decía que contaría “al efecto con la participación e intervención permanente de la Organización Sindical”. En coherencia con ese principio general, el art. 53 LGC74 entroncaba las cooperativas, sus Uniones y Federaciones en la Organización Sindical “a través de las Federaciones de cooperativas”. Y se mantenía el encuadramiento automático y obligatorio de las cooperativas de la misma rama en las Uniones Territoriales y de éstas en la Unión Nacional (art. 53.3 LGC74).

La profundización en la representatividad del movimiento cooperativo a la que se alude en la EM de la ley trata de conseguirse a través de las Federación Nacional de Cooperativas aunque su constitución como “Corporación de Derecho público en el seno de la Organización Sindical” (art. 55.1 LGC74) le resta auténtico carácter democrático.

Sin embargo, esta situación cambió de raíz a partir del Real Decreto-Ley 31/1977, de 2 de junio²⁵⁸ que procedió a extinguir la sindicación obligatoria y reformar las estructuras sindicales, obligando así a “la revisión de las competencias atribuidas a la Organización Sindical en el orden cooperativo” que serían transferidas al Ministerio de Trabajo y, en su caso, a la Federación Nacional de Cooperativas, “adecuando la organización y estructuración del movimiento cooperativista a los principios de autonomía y libertad asociativa” (Disposición Adicional 2ª, d) RD-Ley 31/1977).

En cumplimiento de esta disposición, el Real Decreto 2508/1977, de 17 de junio, sobre transferencia de las funciones de la Organización Sindical en el orden cooperativo y nueva regulación del Movimiento Cooperativo²⁵⁹ llevó a cabo la pertinente reordenación.

3. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL MOVIMIENTO COOPERATIVO

Bajo este rótulo (que con algunas modificaciones permanece en todas las normas cooperativas actuales), el Capítulo III del Título II viene a agrupar las distintas

²⁵⁷ Destaca este hecho JIMÉNEZ DE PARGA en las palabras que, en calidad de Ministro de Trabajo, pronunció en la apertura de las *Jornadas de Estudio sobre Cooperativismo* (1978: 15).

²⁵⁸ BOE núm. 136, de 8 de junio de 1977.

²⁵⁹ BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 1977.

modalidades de intervención administrativa en las cooperativas. No deja de resultar un tanto irónico que el citado Título responda a la denominación “De la promoción y desarrollo del movimiento cooperativo”, cuando lo cierto es que salvado el art. 62 LGC74 relativo a normas fiscales, el resto de los artículos contienen facultades limitativas de variable intensidad.

Algunas de las previsiones recogidas en la ley no hacen sino consolidar el sistema que fue afianzándose a lo largo de esta historia del Derecho Cooperativo español: así ocurre con la atribución de la competencia al Ministerio de Trabajo (excepción hecha de las que pertenecieran al de Hacienda en cuanto a las cooperativas de crédito) o la determinación de que la función inspectora corresponde al Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo. En lo atinente a la organización administrativa merece destacarse la creación de la Dirección General de Cooperativas y Empresas comunitarias²⁶⁰, estructurada en dos Subdirecciones generales: de régimen jurídico de las cooperativas y de promoción de cooperativas.

Aunque pueda resultar un corte abrupto, no haremos en este punto una consideración singularizada de los mecanismos administrativos de intervención. Debe tenerse en cuenta que esta Ley y el Reglamento que la desarrolla —aprobado por Real Decreto 2710/1978, de 16 de noviembre²⁶¹—, pese a preceder a la CE, se mantuvieron vigentes hasta la Ley General de Cooperativas de 1987, esto es, bien entrada ya la vigencia de la Constitución Española de 1978 y coexistiendo en el tiempo con las primeras normas autonómicas.

El giro profundo que la CE comporta, la referencia constitucional al cooperativismo en el (tibio y desdichado) art. 129.2 CE, la aparición en escena de nuevos legisladores, el protagonismo adquirido por la cuestión competencial y el enjambre regulador que caracteriza el Derecho Cooperativo español actual (y que, obviamente, se extiende a los mecanismos de intervención pública) obligan a un estudio particular que excede de los límites de esta obra y que, a buen seguro, nos ocupará en el futuro.

²⁶⁰ Esta Dirección General se crea por Real Decreto 1305/1977, de 10 de junio. *BOE* núm. 140, de 13 de junio de 1977.

²⁶¹ *BOE* núm. 275, de 17 de noviembre de 1978.

OBTENIENDO CONCLUSIONES: UNA VISIÓN EN PERSPECTIVA DE LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El paso por los sucesivos hitos normativos que trazan los antecedentes históricos de la regulación cooperativa en España reclama ahora un esfuerzo por trascender el detalle de los mismos en la búsqueda de las conclusiones más importantes que se derivan del estudio realizado hasta el momento. Y ello porque únicamente la perspectiva que da la distancia permite advertir el significado y las consecuencias del camino discurrido explicando, siquiera parcialmente, el presente del Derecho cooperativo español.

I. EL COOPERATIVISMO Y LA BÚSQUEDA DEL RECONOCIMIENTO DE SU IDENTIDAD

El tránsito por estos casi cien años de historia del cooperativismo en nuestro país deja la sensación amarga que provoca la permanente insatisfacción. Desde los tiempos de la clandestinidad hasta el momento inmediatamente anterior a la CE persiste la impresión de estarse en constante reivindicación de la singularidad del fenómeno cooperativo y la consiguiente demanda de un reconocimiento público conveniente a la misma.

Sin negar lo inadecuado de las respuestas normativas en la regulación de las sociedades cooperativas, hay que admitir la dificultad del cometido. El polimorfismo que caracteriza al cooperativismo plantea obstáculos de diverso signo que, aunque situados en paralelo a las propias vertientes que manifiesta, terminan entrecruzándose de modo perverso.

Así, la impronta ideológico-revolucionaria característica de los primeros estadios acaba siendo una rémora para el aspecto puramente empresarial. Su configuración social y las demandas ligadas a ésta no casan con los postulados que marca una burguesía preocupada fundamentalmente por dejar atrás la sociedad gremial. Los principios novedosos que presiden la forma cooperativa de realizar actividades económicas son incomprensidos y aparecen disfuncionales respecto de la concepción del comercio y comerciante que se impone.

En todo caso, hemos de ser conscientes de que la valoración realizada desde la situación actual puede acumular cierta distorsión. La ventaja que supone conocer cuál es el camino elegido por el cooperativismo, nos sitúa prioritariamente en la concepción empresarial de las cooperativas. Y sobre ella colocamos nuestro punto de referencia, de suerte que el enfoque crítico apenas atiende a otra cuestión que no sea si la regulación se acomoda o no a las exigencias del desenvolvimiento empresarial, si se justifica que una

empresa sufra un determinado grado de injerencia pública con merma de su libertad organizativa y condicionando, incluso, su actividad,...

II. LA EXCLUSIÓN DEL CÓDIGO DE COMERCIO: UN FACTOR CRUCIAL

Posiblemente el factor que más ha determinado el devenir de las sociedades cooperativas es su exclusión del Código de comercio y, con ella, de la legislación mercantil. Tratar de aventurar cuál hubiera sido la situación de no producirse ésta es mera elucubración, aunque parece probable que se habría permitido un mayor y mejor basamento de los aspectos empresariales del cooperativismo. Debe tenerse en cuenta, además, que la normativa propiamente cooperativa profundizó en lo que algunos han llamado “divorcio” entre cooperativas y sociedades mercantiles, ahondando la distancia entre unas y otras.

Este hecho 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 actúa sucesivamente como causa y consecuencia: la marginalidad del cooperativismo explicaría un trato normativo separado de las restantes fórmulas societarias; trato que, a su vez, provoca su anquilosamiento y constricción.

En suma, el problema no se halla tanto en que no se comparta un mismo instrumento formal (el Código de Comercio), como en que la supuesta autonomía del Derecho Cooperativo se canaliza a través de regulaciones que desatienden las necesidades de estas sociedades para su desenvolvimiento empresarial en condiciones óptimas.

Dicho esto, la cuestión está en saber si tal situación obedece a una actitud tendenciosa, esto es, si el efecto pernicioso era *pretendido* y *buscado* y no simple “secuela” de una elección equivocada.

FONT GALÁN ha querido ver en las normas que históricamente han disciplinado las cooperativas las “claves “truculentas” de [una] estrategia de dominación capitalista del instituto cooperativo” que “se plasman en cuatro propuestas o bases dogmáticas de lo que podría denominarse la “cláusula transaccional de legitimación jurídica del instituto cooperativo” en el sistema clásicamente capitalista”: 1ª) Mutualismo estricto que se traduce en la imposibilidad de operar con terceros, cerrándose así el acceso al mercado. Esta restricción trataría de compensarse con exenciones fiscales que, a su vez, y con el fin de evitar situaciones de privilegio concurrencial, vedarían el paso de las cooperativas al mercado competitivo. 2ª) La negación del lucro que en parte, viene como consecuencia del presupuesto anterior por cuanto la exclusión del mercado y el carácter mutual hacen que pierda sentido la eventual función intermediadora y especulativa de las cooperativas. 3ª) No-atribución de naturaleza societaria, quedando su instrumentación en una “mera técnica de gestión de relaciones mutuas entre los socios”. 4ª) El eventual reconocimiento de su naturaleza societaria no es

en ningún caso de carácter mercantil, por cuanto éste choca con la mutualidad estricta²⁶².

Esta opinión, a nuestro juicio, adolece de excesiva en la medida en que presupone en el legislador una animosidad que estimamos debe ponerse en tela de juicio. Aceptando que otras eventuales formulaciones jurídicas hubieran permitido un mejor y mayor desarrollo del sector cooperativo, no puede desconocerse que la doctrina se ha movido en permanente divergencia sobre los caracteres sustanciales de la fórmula cooperativa. Discrepancias, además, que no pueden considerarse de mero matiz y que, aunque en mucha menor intensidad, persisten hoy en día.

El carácter mercantil o no de las cooperativas, la posibilidad proscrita o admitida de operar con no-socios, qué debe entenderse por ánimo de lucro,... son elementos sobre los que no ha habido un consenso mínimo suficiente que permita hacer las afirmaciones arriba vertidas. Al menos, no en perspectiva histórica.

III. RECELOS E INSTRUMENTALIZACIÓN

Un análisis ajustado de la actitud del Estado respecto del entorno cooperativo exige distinguir las cooperativas del denominado movimiento cooperativo.

A lo largo de los primeros capítulos hemos puesto de relieve cómo la identidad inicial entre el movimiento cooperativo y el asociativo obrero determinó que aquel se viera inmerso en un proceso histórico-normativo pendular dominado por el que ALARCÓN CARACUEL denomina “binomio integración-represión”.

Incorporadas ya al molde de la Ley de Asociaciones, la época de dispersión normativa no es sino reflejo de la política sectorial pergeñada desde el poder público que tiende a intervenir en los ámbitos más problemáticos o que se habían mostrado más permeables a las dificultades por las que atravesaba el país. La fórmula cooperativa se utiliza así como instrumento para remediar tales males mediante un fomento que, las más de las veces, careció de verdadera eficacia y se limitó a medidas fiscales que no siempre se materializaron.

En nuestra opinión, este periodo, más que manifestar una posición enfrentada al cooperativismo, exhibe una concepción reduccionista del mismo y cierta tendencia a una tutela pública de corte paternalista.

²⁶² FONT GALÁN, 1997: pp. XXV-XXVI. De tales presupuestos o bases resultaría, según el autor, “un “cuadrilátero dogmático” que violenta y desfigura “el círculo empresarial cooperativo” y “donde recibe un sorprendente varapalo de golpes políticos, manipulaciones dogmáticas, ataduras y otras flagelaciones jurídicas que deforman la faz de la organización financiera y el funcionamiento económico de la empresa cooperativa, además de atentar contra el espíritu mutualista que la inspira, cuya significación normativa es profundamente ignorada o, en todo caso, sofocada o manipulada”.

La recapitulación de los vaivenes de todo el proceso normativo relatado ofrece un panorama desconcertante, que apenas permite una síntesis válida para todos los estadios. Desde nuestro punto de vista, dicho desconcierto obedece a 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.

Prueba de lo determinante del factor ideológico, es que la regla expresada tampoco se ve confirmada en relación con cualesquiera clase de cooperativas, de manera que el signo que algunas presentan se tornará en elemento decisivo ya para fomentarlas, ya para refrenarlas.

IV. ACTUACIÓN PÚBLICA EN LA ESFERA ECONÓMICO-SOCIAL Y REGULACIÓN COOPERATIVA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Tal vez ésta pueda ser considerada una de las constantes de los antecedentes históricos del cooperativismo en nuestro país: la inexistencia de una regulación adecuada al fenómeno que se ordena. Un hecho que propicia realidades paralelas: a) la normada, que vive ajena a las necesidades de los sujetos a quienes se dirige; y b) la extralegal, que, en cuanto no se reconoce en la norma que la disciplina, rastrea salidas más acordes a sus caracteres propios.

Ahora bien, el enfoque exclusivamente centrado en estas sociedades tiende a perder de vista un ingrediente del que no conviene sustraerse: más allá de la discutible idoneidad del marco jurídico pergeñado para las mismas, lo cierto es que la normativa cooperativa no constituye un islote en el modo de actuar público en cada momento histórico y de los fines políticos que encubren las diversas decisiones legislativas. Este hecho permite en parte relativizar la sensación que en ocasiones se transmite de “tendenciosidad” en las respuestas públicas a la cooperación; y ello porque, con independencia de algunas particularidades, la postura del poder público hacia las cooperativas suele ser un reflejo bastante fiel del intervencionismo característico de cada época y de su mismo signo ideológico.

Así, el trato recibido desde el poder público por las cooperativas exige tener en cuenta el modo en que aquel actúa en la vida económica y social en cada momento histórico. Ello viene a demostrar que las distintas etapas son un reflejo bastante fiel del planteamiento general que preside el actuar administrativo.

a) Así, la época de dispersión normativa muestra que la política sectorial tiende a intervenir en los ámbitos que se habían mostrado más permeables a las dificultades por las que atravesaba el país, de manera que la fórmula cooperativa se utiliza como

instrumento para remediar ciertos males mediante un fomento que, las más de las veces, careció de verdadera eficacia y se limitó a medidas fiscales no siempre materializadas.

b) La llegada de la II República traza una línea divisoria que, sin embargo, no está exenta del ingrediente ideologizante. Pese a la importancia que para el cooperativismo español supuso el hecho de contar por primera vez con normativa propia y específica, no puede dejarse al margen que la reconocida autonomía cooperativa se vio seriamente matizada por una intervención estatal que pretendía al mismo tiempo “fomentar” y “encauzar”. De este modo las optimistas medidas de estímulo legalmente contempladas, convivían con técnicas de control de innegable intensidad y que, con variaciones, han permanecido hasta nuestros días. Por otro lado, este periodo posibilitó un desarrollo del cooperativismo que, en todo caso, fue parcial en cuanto se centró en los sectores más afines políticamente al poder gobernante, relegando aquellos otros de corte confesional y de los que se presumía una tendencia más conservadora.

c) El aspecto ideológico alcanza su punto álgido con la normativa franquista que constriñe al cooperativismo en el engranaje de doble nivel —sindical y administrativo— que configura el Estado de este periodo. Privadas de autonomía, las cooperativas se ven sometidas a una regulación donde priman los aspectos de fiscalización pública con olvido de los económico-empresariales. La finalidad de control político subyacente en los mecanismos de intervención sindical y administrativa se extiende tanto a la organización interna de las sociedades cooperativas como a la actividad por éstas desarrolladas, caracterizándose no sólo por su amplitud e intensidad, sino también por la ausencia evidente de las debidas garantías.

V. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS COOPERATIVAS ATENDIENDO A LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Las normas cooperativas examinadas nos ofrecen un amplio abanico de técnicas administrativas, tanto limitativas como de fomento: autorizaciones, sanciones, intervención de empresas,... conviven con subvenciones, auxilios, tratos preferentes, etc., de las que no haremos un resumen que resulta innecesario.

Los estudiosos del cooperativismo son proclives a criticar la excesiva rigurosidad de la intervención pública por considerarla un freno para el desarrollo cooperativo. Por otro lado, es incuestionable que los prolijos antecedentes nos han dado algunas muestras evidentes de ello.

Poniendo un poco de orden en las ideas que nos sugiere el análisis histórico, diremos:

a) El molde que ofrece la legislación cooperativa no puede hacer olvidar que las actividades económicas que las sociedades cooperativas realizan están, a su vez,

sometidas a sus propios condicionantes y técnicas administrativas de intervención. Esta es una cuestión que excede del objeto de este trabajo, pero que conviene tener presente. En suma, al control derivado de la fórmula societaria cooperativa ha de sumarse el procedente de la actividad material que ésta lleva a cabo en cada caso (crédito, agricultura, industria, vivienda, etc.).

b) Entendemos que las críticas doctrinales hay que enmarcarlas en la falta de justificación (o, al menos, de justificación suficiente) de que la forma societaria determine un régimen jurídico de intervención específico, distinto y más gravoso que el que soportan empresas con otras vestiduras formales.

En este sentido se han buscado razones en una suerte de equilibrio compensatorio: si las cooperativas reciben ayudas, deben soportar, al mismo tiempo, la vigilancia y control públicos.

Esta idea es la que subyace también en la mayor parte de la normativa, mostrándonos a una Administración de doble faz: 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*.

A nuestro entender, el mantenimiento de argumentos de esta índole supone caer en la trampa del legislador: indudablemente el fomento eficaz exige la fiscalización de la actividad fomentada, pero es cada medida concreta de apoyo la que encierra los requisitos a cumplir y posteriormente verificar.

c) Aunque las generalizaciones son siempre peligrosas, creemos que en el diseño de los regímenes de intervención se advierte un ánimo de tutela difícilmente compatible con la libertad de empresa. La posibilidad de interferir en la designación de los órganos sociales, la disolución forzosa de la entidad por decisión gubernativa y no judicial (por más que después pueda entrar en juego la actuación revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa), el riguroso y escasamente garantista derecho sancionador, son sólo algunos ejemplos de ello.

d) La experiencia demuestra que en un número apreciable de ocasiones las claves contenidas en las leyes terminan carentes de contenido práctico, porque los instrumentos jurídicos llamados a desarrollarlas se utilizan perturbadoramente, bien tratando de dejar sin efecto ciertas prescripciones, bien adulterando algunos de los contenidos mediante un falso afán reglamentista.

Este hecho se produce de un modo evidente en los periodos de inestabilidad, donde la alternancia en los gobiernos propicia que el partido en el poder haga uso de la mayor facilidad que ofrece la producción reglamentaria: el significativo número de decretos, órdenes y circulares citados a lo largo de los primeros capítulos así lo constata.

e) El análisis de los antecedentes nos ha enseñado que un excesivo régimen de limitación, lejos de asegurar un control efectivo, lo dificulta, generando, además, una legislación sin sintonía con la realidad. El ejemplo paradigmático lo encontramos en la legislación franquista, plagada de intensos mecanismos que no llegaron a ponerse en práctica, dando pie a un cooperativismo de hecho alejado de la norma.

Lo mismo cabe decir respecto de la actuación administrativa de signo contrario: las previsiones excesivamente optimistas sobre el papel del fomento estatal son llamativas y permiten conseguir la complacencia de los destinatarios de la norma. Sin embargo su efecto es muy limitado por cuanto suelen frustrarse en la práctica, cuando no quedarse sobre el papel.

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (dir. MONZÓN, José Luis y DEFOURNY, Jacques) (1992), *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*, Valencia: CIRIEC-España/Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES).
- AAVV (dir. PENDAS DÍAZ, Benigno) (1987), *Manual de Derecho Cooperativo. Adaptado a la Ley 3/1987 de 2 de abril General de Cooperativas*, Barcelona: Praxis.
- ALARCÓN CARACUEL, Manuel R. (1975), *El derecho de asociación obrera en España (1839-1900)*, Madrid: Ediciones de la Revista de Trabajo.
- ALMARCHA HERNÁNDEZ, Luis (1970), *Ideas sociales*, Centro de Estudios “San Isidoro”, 2ª ed., León: Archivo histórico diocesano.
- ALONSO UREBA, Alberto (1988), “La sociedad mercantil de capital como forma de gestión de los servicios locales”, en AAVV (dir. MUÑOZ MACHADO, Santiago), *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, Madrid: Civitas, pp. 1301-1375.
- ALTHAUS, Alfredo A. (1977), *Tratado de Derecho Cooperativo*, 2ª ed. (actualizada), Rosario (Argentina): Zeus Editora.
- AMORÓS RICA, Narciso (1952), *El régimen jurídico fiscal de las Cooperativas españolas*, Madrid: Editorial de Derecho Financiero.
- ARAGONÉS VIRGILI, Manuel (1971), “Comentario y crítica del nuevo Reglamento de Cooperación”, *Tribuna Cooperativa*, núm. 7, IV trimestre 1971, pp. 7-23.
- ARANZADI TELLERÍA, Dionisio (1976). *Cooperativismo industrial como sistema, empresa y experiencia*, Bilbao: Universidad de Deusto.
- (1988), “Orígenes históricos y asentamientos ideológicos del asociacionismo económico”, en AAVV, *II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Cooperativismo*, Bilbao: Universidad de Deusto/Gobierno Vasco, pp. 23-47.
- AVALOS MUÑOZ, Luis Mª (1991), “Antecedentes históricos del mutualismo”, *CIRIEC-España*, núm. 12 (núm. monográfico: “Las Entidades de Previsión Social en España”), diciembre 1991, pp. 39-58.
- BAYÓN MARINÉ, Ignacio y SERRANO ALTIMIRAS, Rafael (1970), *Régimen jurídico de las Cooperativas. Estudio especial sobre las cooperativas de crédito*, Madrid: Anaya.
- BORJABAD GONZALO, Primitivo J. (1988). “Sexto principio: Integración”. En AAVV. *Los principios cooperativos. Sextas Jornadas Cooperativas*. Servicio de Publicaciones de la Asociación de Expertos Cooperativos, pp. 115-163.
- (1993), *Manual de Derecho Cooperativo. General y catalán*, Barcelona: José Mª Bosch editor.
- BRAUMANN, Franz (1988). *Raiffeisen*, San Luis de Potosí: Confederación Mexicana de Cajas Populares.
- BURZACO SAMPER, María (2004 a). “El procedimiento administrativo para acordar la intervención temporal de cooperativas y sus dificultades”, *Actualidad Administrativa*, núm. 19, primera quincena noviembre 2004, págs. 2308-2317.

- (2004 b). “Publicación de la gestión: la intervención temporal de Sociedades Cooperativas en la legislación vigente”, *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* (número monográfico: *El buen gobierno de las Cooperativas*), págs. 255-293.

CERDÁ RICHART, Baldomero (1959), *El régimen cooperativo, La Cooperación en general (Estructura, organización y funcionamiento de las Sociedades Cooperativas en general)*, Tomo II, Barcelona: Bosch.

CIURANA FERNÁNDEZ, José M^a (1964), “El aspecto social de la Cooperación”, *Estudios Cooperativos*, núm. 6, pp. 65-75.

COLOMBAIN, Maurice (1956), *Las cooperativas. Manual de educación obrera*, Ginebra: Oficina Internacional de Trabajo.

COQUE MARTÍNEZ, Jorge (2001) “Eficiencia y promoción del cooperativismo: una revisión histórica de las bases conceptuales”, *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*, núm. 73, pp. 25-41.

COSACK, Konrad (1935), *Tratado de Derecho Mercantil* (traducción de la 12^a edición alemana, enriquecida con adiciones del Derecho alemán posterior, redactadas expresamente por su autor para la edición española, y con notas de Derecho español por POLO, Antonio), Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado.

CRACOGNA, Dante (1971). “La cooperación como expresión vital, doctrinaria y pedagógica”, *Tribuna Cooperativa*, núm. 4, pp. 13-21.

DEL ARCO ÁLVAREZ, José Luis (1963), “Ordenamiento jurídico de la cooperación en España”, en AAVV, *La empresa artesana y cooperativa a la luz de la doctrina social católica*, Anales de Moral Social y Económica, vol. 3, Madrid: Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid, pp. 199-256.

- (1964 a), “Consideraciones sobre el régimen fiscal de las cooperativas”, *Estudios Cooperativos*, núm. 6, pp. 53-63.
- (1964 b), “Principios de una ordenación legal cooperativa”, en AAVV, *El cooperativismo en la coyuntura española actual*, Anales de Moral Social y Económica, vol. 6, Madrid: Centro de Estudios de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid, pp. 89-134.
- (1965) “Estudio crítico de la aplicación de los principios cooperativos a las cooperativas agrícolas”, en AAVV, *La agricultura española, el cooperativismo y otras formas de asociación agrarias*, Anales de Moral Social y Económica, vol. 9, Madrid: Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, pp. 119-154.
- (1970), “Nacimiento y disolución de las Cooperativas”, *Estudios Cooperativos*, núm. 21, mayo-agosto 1970, pp. 3-34.
- (1971), “Génesis y breve análisis crítico del Nuevo Reglamento de Cooperación, aprobado por Decreto 2396/1971, de 13 de agosto”, *Revesco Estudios Cooperativos*, núms. 24 y 25, mayo-diciembre 1971, pp. 3-57.
- (1972), *El nuevo Reglamento de Cooperación: génesis y breve análisis crítico*, Zaragoza: Centro Nacional de Educación Cooperativa (CENEC)

- (1975-1976), “Génesis de la nueva ley. Los principios cooperativos en la Ley General de Cooperativas”, *Revescoo Estudios Cooperativos*, núms. 36/38, mayo 1975-abril 1976, pp. 5-84.
- (1977), *Cooperativismo, una filosofía, una técnica*, Zaragoza: Alcecoop-CENEC.
- (1978), “Problemática del crédito cooperativo no rural”, en AAVV, *Jornadas de Estudio sobre Cooperativismo*, Madrid: Ministerio de Trabajo, pp. 87-114.
- (1981), “Estudio crítico del cooperativismo español en la hora presente”, *Revescoo Estudios Cooperativos*, núm. 50, pp. 3-66.
- DE LA CÁMARA ÁLVAREZ, Manuel (1977). *Estudios de Derecho Mercantil*. Vol. I. 2ª ed. (revisada, corregida y puesta al día), Madrid: Editorial de Derecho Financiero/Edersa.
- DESROCHE, Henri (1980). *Il progetto cooperativo*, Milán: Jaca Book.
- DIVAR GARTEIZAUURRECOA, Javier (1987), *Régimen jurídico de las Sociedades Cooperativas*, Bilbao: Universidad de Deusto.
- DRIMER, Bernardo y KAPLAN DE DRIMER, Alicia (1981). *Las cooperativas. Fundamentos – Doctrina – Historia*, 3ª ed., Buenos Aires: Intercoop Editora Cooperativa Limitada.
- DUQUE DOMÍNGUEZ, Justino F. (1988), “Principios cooperativos y experiencia cooperativa”, en AAVV, *II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Cooperativismo*, Bilbao: Universidad de Deusto/Gobierno Vasco, pp. 89-118.
- ELENA DÍAZ, Fernando (1964), “Problemática actual de la doctrina cooperativa”, en AAVV, *El cooperativismo en la coyuntura española actual*, Anales de Moral Social y Económica, vol. 6, Madrid: Centro de Estudios de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, pp. 31-88.
- FONT GALÁN, Juan Ignacio (1997), “Prólogo”, en PANIAGUA ZURERA, Manuel, *Mutualidad y lucro en la sociedad cooperativa*, Madrid: McGraw-Hill, pp. XXIII-XXXIV.
- GADEA SOLER, Enrique (1994), “Análisis histórico-legislativo en torno a la sociedad cooperativa”, *Anuario de estudios cooperativos*, Instituto de Estudios Cooperativos, Universidad de Deusto, pp. 101-198.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (1957), *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid: Estudios de Administración. Instituto de Estudios Políticos.
- GARRIGUES, Joaquín (1959), “Qué es y qué debe ser el Derecho Mercantil”, *Revista de Derecho Mercantil*, vol. XXVII-núm. 71, enero-marzo 1959, pp. 7-59.
- GASCÓN HERNÁNDEZ, Juan (1957), “Las cooperativas desde el punto de vista del Derecho Mercantil”, *Revista de Derecho Mercantil*, vol. XXIV, núm. 65, julio-septiembre 1957, pp. 97-102.
- (1968) *Enfoques cooperativos*, 2ª ed., Buenos Aires: Intercoop Editora Cooperativa Limitada.
- GAY DE MONTELLÁ, R. (1948), *Código de Comercio Español. Comentado (Legislación, Jurisprudencia y Derecho Comparado)*, Tomo II, 2ª ed., Barcelona: Bosch Casa Editorial.

GIDE, Charles (1944), *Cooperativismo*, Buenos Aires: Librería y Editorial de la Federación Argentina de Cooperativas de Consumo.

GÓMEZ DE ECHÁVARRI Y VIVANCO, José María (s.a.), *Comentarios al Código de Comercio. Leyes, jurisprudencia y usos mercantiles españoles y a la legislación mercantil extranjera*, Tomo II, 2ª ed., Valladolid: Imprenta y Librería de Andrés Martín.

GONZÁLEZ DE VEGA, Aresio (1964), “Balance histórico de la cooperación en España”, en AAVV, *El cooperativismo en la coyuntura española actual*, Anales de Moral Social y Económica, vol. 6, Madrid: Centro de Estudios de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, pp. 271-347.

GUAITA, Aurelio (1964). *Derecho Administrativo Especial*. Tomo III. Zaragoza: Librería General.

— (1972), *Derecho Administrativo Especial II*, Zaragoza: Librería General.

HOLYOAKE, Georges Jacob (1989), *Historia de los pioneros de Rochdale*, Cuadernos de cultura cooperativa núm. 49, Buenos Aires: Intercoop.

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel (1978), “Palabras de apertura”, en AAVV, *Jornadas de Estudio sobre Cooperativismo*, Madrid: Ministerio de Trabajo, pp.11-18.

JOANQUET AGUILAR, Santiago (1965), “Historia del Movimiento Cooperativo en Cataluña”, *Estudios Cooperativos*, núm. 8, pp. 3-20.

JORDANA DE POZAS, Luis (1949). “El problema de los fines de la actividad administrativa”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, vol. XXIII, noviembre-diciembre 1949, pp. 41-54.

LAMBERT, Paul (1970), *La doctrina cooperativa*, Buenos Aires: Intercoop Editora Cooperativa Limitada, 3ª edición.

LLOMBART BOSCH, Desamparados (1985), “Aproximación a la sociología de la cooperación”, *Revesco Estudios Cooperativos*, núm. 53, pp. 79-89.

LLUIS Y NAVAS, Jaime (1975-1976), “Las sociedades cooperativas y su régimen de gobierno a la luz de la ley española de 1974”, *Revesco Estudios Cooperativos*, núms. 36/38, mayo 1975-abril 1976, pp. 85-156.

— (1976), “La evolución de las directrices fundamentales de la legislación cooperativa española (1931-1975)”, *Revesco Estudios Cooperativos*, núm. 39, mayo-agosto 1976, pp. 3-40.

— (1978), “Las variaciones de las técnicas de encuadramiento orgánico de las cooperativas en el derecho español (1931-1975)”, *Revesco Estudios Cooperativos*, núm. 45, mayo-agosto 1978, pp. 3-57.

LÓPEZ MEDEL, Jesús (1965), *Criterio para un mejor régimen jurídico de las Cooperativas*, Zaragoza: Escuela de Gerentes de Cooperativas.

LUCAS FERNÁNDEZ, Francisco (1973), “Nacimiento jurídico de la cooperativa”, *Tribuna Cooperativa*, núm. 14, tercer trimestre 1973, pp. 7-38.

MANZANEDO, J.A., HERNANDO, J. y GÓMEZ REINO, E. (1970), *Curso de Derecho Administrativo Económico (Ensayo de una sistematización)*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

- MARTÍNEZ SOTO, Ángel Pascual (2003). “Los orígenes del cooperativismo de crédito agrario en España, 1890-1934”. *Ciriec-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 44 (núm. monográfico: “Cooperativismo y economía social: perspectiva histórica”)
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1989), “Esbozo histórico sobre la libertad de comercio y la libertad de industria”, en AAVV (coord. GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael), *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Madrid: Civitas, pp. 697-716.
- MATEO BLANCO, Joaquín y PALACIO, Alberto (1979), *Cooperativismo*, Zaragoza: AGECCOOP-CENEC.
- MATEO BLANCO, Joaquín (1985), “Historia de la reforma de los principios cooperativos”, *Revesco Estudios Cooperativos*, núm. 53, pp. 37-68.
- MERINO MERCHÁN, José Fernando (1978), “La coyuntura actual del Derecho cooperativo español”, en AAVV, *Jornadas de Estudio sobre Cooperativismo*, Madrid: Ministerio de Trabajo, pp. 21-63.
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco (1988), “Las formas de prestación de servicios públicos locales. En particular, la concesión”, en AAVV (dir. MUÑOZ MACHADO, Santiago), *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, Madrid: Civitas, pp. 1223-1300.
- MLADENATZ, Gromoslav (1969), *Historia de las doctrinas cooperativas*, Buenos Aires: Intercoop Editora Cooperativa Limitada.
- MONTERO SIMÓ, Marta (2005), *Análisis jurídico tributario de la Sociedad Cooperativa*, Bilbao: Editorial Desclée De Brouwer.
- MONTOLÍO HERNÁNDEZ, José María (1992), “Las cooperativas en España: evolución y perspectivas”, *Anuario de estudios cooperativos*, Bilbao: Instituto de Estudios Cooperativos, Universidad de Deusto, pp. 31-53.
- MONTOLÍO, José M^a y GARCÍA PEDRAZA, Luis A. (2001), “Aportaciones desde la evolución de la legislación española en materia de cooperativas”, en página web: [Aportaciones desde la evolución de la legislación española en materia de cooperativas // NETICCOOP](#), fechado el 27 de junio de 2001.
- MORILLAS JARILLO, M^a José (2002), “El ámbito de aplicación de las leyes de Sociedades Cooperativas”, en AAVV, *Derecho de Sociedades. Libro Homenaje al profesor Fernando Sánchez Calero*, vol. V, Madrid: Mc Graw-Hill, Madrid, pp. 4745-4812.
- MÜNKNER, Hans-H. (1978), *Cooperativas y sindicatos*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- NOGUER, N. (1909 a), “Los auxilios del Estado a las cooperativas”, *Razón y Fe*, enero-abril 1909, Tomo XXIII, pp. 192-340.
- (1909 b), “Fuerza expansiva del sistema de Raiffeisen (Las Cajas rurales en Italia)”, *Razón y Fe*, tomo XXV, septiembre-diciembre 1909, pp. 51-62.
- PÉREZ BARÓ, Alberto (1970), “Un gran cooperador: Antonio Fabra Ribas”, *Estudios Cooperativos*, núm. 20, enero-abril 1970, pp. 49-63.
- POLO, Antonio (1942), “Misión y sentido de la nueva ley de cooperación”, *Revista de Derecho Privado*, núm. 302/año XXVI, abril 1942, pp. 16-233.

- (1946), “El nuevo Derecho de la economía”, *Revista de Derecho Mercantil*, vol. I, núm. 3, mayo-junio 1946, pp. 373-413.
- QUINTERO HURTADO, F. (1979), “Fabra Ribas, Cooperativismo y Estado”, *Tribuna Cooperativa*, núms. 39-39, julio-diciembre 1979, pp. 39-42.
- RAVENTÓS CARNER, Joan (1978), “Horizontes del cooperativismo de consumo”, en AAVV, *Jornadas de Estudio sobre Cooperativismo*, Madrid: Ministerio de Trabajo, pp. 181-200.
- SALINAS RAMOS, Francisco (1976), “El primer marco jurídico del cooperativismo agrario (Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906)”, *Revescoo Estudios Cooperativos*, núm. 39, mayo-agosto 1976, pp. 41-73; y núm. 40 (continuación), septiembre-diciembre 1976, pp. 49-75.
- SÁNCHEZ CALERO, Fernando y OLIVENCIA RUIZ, Manuel (1964), “Relaciones del régimen jurídico de las Sociedades Mercantiles y de las Sociedades Cooperativas”, en AAVV, *El cooperativismo en la coyuntura española actual*, Anales de Moral Social y Económica, vol. 6, Madrid: Centro de Estudios de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, pp. 135-176.
- SANZ JARQUE, Juan José (1974), “Sobre la especialidad y contenido del moderno Derecho Cooperativo”, *Tribuna Cooperativa*, núm. 17, segundo semestre 1974, pp. 7-16.
- (1975), “La nueva etapa histórica del cooperativismo español”, *Tribuna Cooperativa*, núms.20/23, pp. 9-22.
- (1983), *Sobre la novedad de la institución cooperativa*, Zaragoza: Librería General.
- (1994) *Cooperación. Teoría general y régimen de las Sociadedes Cooperativas*, Granada: Comares.
- SANZ LAMORA, Lorenzo (1968), *La Obra Sindical “Cooperación”: Estructura. Funcionamiento*, Zaragoza: Escuela de Gerentes Cooperativos.
- SERRANO CARVAJAL, José (1964), “Concepto legal y constitución de las cooperativas”, *Revista de Política Social*, Madrid, pp. 39-46.
- SOLDEVILLA Y VILLAR, Antonio D. (1978), “Promoción y desarrollo del cooperativismo”, en AAVV, *Jornadas de Estudio sobre Cooperativismo*, Madrid: Ministerio de Trabajo, pp.385-388.
- URIBE GARZÓN, Carlos y ROMERO CONTI, Gustavo (1990), *Administraciones Públicas Cooperativas*, Bogotá: Fondo Nacional Universitario.
- URIBE GARZÓN, Carlos (2001), *Bases del Cooperativismo*, 5ª ed., Bogotá: Saludcoop EPS.
- VALDÉS DAL-RE, Fernando (1975), *Las cooperativas de producción (Un estudio sobre el trabajo asociado)*, Madrid: Editorial Montecorvo.
- VELARDE FUERTES, Juan (1977), “Algunas nuevas aportaciones sobre el conocimiento de la realidad cooperativa española”, *Revescoo Estudios Cooperativos*, núm. 42, mayo-agosto 1977, pp. 31-42.

VERGEZ SÁNCHEZ, Mercedes (1973), *El derecho de las cooperativas y su reforma*, Madrid: Civitas, Madrid.

VERRUCOLI, Piero (1965), “Tendencias del Derecho comparado europeo sobre Cooperación”, en AAVV, *La agricultura española, el cooperativismo y otras formas de asociación agrarias*, Anales de Moral Social y Económica, vol. 9, Madrid: Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, pp. 25-55.

VICENT CHULIÁ, Francisco (1972), “Análisis crítico del nuevo Reglamento de Cooperación” (Decreto 2396/ 1971 de 13 de agosto, BOE de 9 de octubre), *Revista de Derecho Mercantil*, Julio-Diciembre, 1972, pp. 429-537.

— (1976), “Las empresas mutualísticas y el Derecho mercantil en el Ordenamiento español”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año LII-núm. 512, enero-febrero 1976, pp. 69-132.

— (1980), “El accidentado desarrollo de nuestra legislación cooperativa”, en AAVV, *Las Cooperativas y sus aspiraciones en la normativa específica*, Cuadernos Cooperativos nº 9, Zaragoza: AGELOOP-CENEC, pp. 109-152.