

La evolución de las directrices fundamentales de la legislación cooperativa española (1931-1975)

POR

JAIME LLUIS Y NAVAS

El fenómeno cooperativo tiene lejanos antecedentes. Pero en su formulación actual constituye un hecho moderno (1).

La moderna cooperación, como es sobradamente conocido, surge en el siglo XIX, primero como fenómeno social y posteriormente se vio regulada por el Derecho. Este desfase entre la situación de hecho y su regulación jurídica es un fenómeno frecuentísimo (lo contrario es excepcional), debido a que se precisa que los problemas existan para que el legislador aborde su solución. Antes del invento del automóvil no era preciso ni imaginable un código de circulación que regulara la utilización de los vehículos de motor, como muy bien sabría Pedro Grullo.

Admitido ya por el poder público la necesidad de reconocer y regular el cooperativismo, cabe señalar, en lo que va de la Edad contemporánea, dos grandes fases; si bien la primera, más que de cooperativa, es calificable de prehistoria del cooperativismo jurídico. En esta etapa inicial, que corresponde al período anterior al año 1931, no existe una ley especial sobre cooperativismo, pero sí una regulación de las cooperativas. Estas se podían constituir, sea de acuerdo con la ley de asociaciones de 1887 (2), sea de acuerdo con el Código de Comercio (art. 124). Pero en dicho período se carecía de una ley específicamente cooperativa. El cambio lo marca la ley de cooperación de 1931. A partir de este momento las cooperativas tendrán una legislación propia. La transición entre las

dos épocas la marca la ley de sindicatos agrícolas de 1906. Esta regula una forma de cooperación, la agrícola. Pero no supone aún la consagración de una legislación cooperativa general. Será a partir de 1931 cuando dispondremos de una legislación cooperativa general. Pero ésta ha sufrido bastantes variaciones en su casi medio siglo de existencia. Nos proponemos estudiar los rasgos fundamentales de dichos cambios, sin perjuicio de estudiar en otro trabajo los restantes aspectos de dicha evolución.

I. LAS NORMAS GENERALES

1. *Concepto de cooperativa.*

Nuestros diversos sistemas de cooperación, desde 1971 a 1975 se han propuesto definir, fijar el concepto de sociedad cooperativa.

La *legislación inicial* que las reconoce (Código de Comercio de 1885 y Ley de Asociaciones de 1887) se refiere a su figura pero sin tratar de definir las. En cambio la ley de 1931 intentó una fijación del concepto, aun cuando no se puede decir que alcanzara un éxito notorio. La misma regla han seguido los ordenamientos legales posteriores.

Para la *Ley de 1931* (art. 1.º) las cooperativas eran, en síntesis, entidades societarias tendentes a eliminar el lucro, de fines económicos que operaban mediante «la acción conjunta» de los asociados y caracterizadas por adecuar su organización y funcionamiento a las reglas de la legislación cooperativa. El Reglamento de 1931 tendió a reiterar la definición de la ley. Ambos aludieron asimismo, a la idea de «satisfacer alguna necesidad común, procurando el mejoramiento social y económico de los asociados». La *Ley de 1938* reiteró la conceptualización de la legislación de 1931, si bien añadió un nuevo objetivo: «Colaborar con los Sindicatos Nacionales en la solución de los problemas de tipo económico». Esta edición no respondía a una rectificación conceptual. Obedecía a un problema político: al sancionarse el sistema de sindicatos únicos corporativos se temió con razón que las cooperativas fueran un vehículo para restaurar sindicatos privados de hecho que el sistema corporativo del Nuevo Estado repudiaba. De ahí a título preventivo la idea de la vinculación colaboradora de las cooperativas al Sindicalismo oficial (3).

La *Ley de 1942* consideró a las cooperativas sociedades de personas, dirigidas a «aunar sus esfuerzos» con capital variable y sin ánimo de lucro para lograr «finés comunes de orden económico-social», pero añadió como rasgo definitorio la sumisión a las disposiciones de la entonces nueva ley. *El Reglamento de 1943* repitió la definición de dicha ley, pero concreto que el ánimo de lucro repudiado era exclusivamente el mercantil, o sea, el que suponga un beneficio por la simple intermediación.

El *Reglamento de 1971*, que obraba sobre el pie forzado de la ley de 1942, pues obedecía a un propósito de facilitar la transición a un nuevo régimen que resultaría ser el de 1974 (4), repitió la definición de 1942, pero concreto que el lucro excluido era el de «beneficio *exclusivo* para la intermediación», es decir, prescindió de la referencia al lucro mercantil, con lo que ampliaba ligeramente la figura del lucro excluido en 1943. En todo caso, el lucro seguía siendo un problema agudo en la definición y posturas cooperativistas, en relación una vez más con el choque entre los ideales heredados de los primeros cooperativistas (5) y la realidad de las empresas económicas.

Con mejor criterio, la *Ley de 1974* (art. 1.º) ha prescindido de la polémica cuestión del lucro en la definición de la cooperación, es decir, ha prescindido de una referencia que nada aclaraba y mucho complicaba la conceptualización del lucro. En efecto, para la nueva Ley, es cooperativa la sociedad que, sometándose a los «principios y disposiciones» de la Ley (de 1974), realiza en régimen de empresa en común cualquier actividad económico-social persiguiendo la mutua ayuda entre los socios y el servicio a éstos y a la comunidad (no concreta qué comunidad, lógicamente habría que entender el común de los españoles).

Señalemos finalmente que, *en Cataluña*, en tiempos de la autonomía, se promulgó una ley de 1934 estableciendo las bases de la cooperación que, en síntesis, concebía conjuntamente (art. 1.º) las cooperativas, mutualidades y sindicatos agrícolas como asociaciones de personas, que se proponían mejorar la condición económica y social de sus miembros, estableciendo una comunidad voluntaria de servicio mutuo y colaboración pecuniaria para realizar una serie de fines que la ley enumeraba (trabajo, consumo, etc.) «o cualsevulla altre finalitat que tendeixi a millonar les relaciones humanes,

a posar els interessos col. lectios per damunt de tota idea de benefici particular i a suprimir tot lucre entre els seus associats i entre aquests i la societat respectiva». El mismo año se promulgó otra ley específica de cooperativas que, en materia de definición, venía a estar a la ley de Bases.

De lo acabado de señalar resulta que nuestros diversos textos legales se han preocupado por definir las cooperativas, si bien *no han logrado hacerlo con precisión terminológica*. Las observaciones sobre el concepto correcto de cooperativa que hemos hecho en otras ocasiones (6) nos dispensa de reiterar ahora el análisis de una serie de defectos comunes en esencia a las definiciones acabadas de reproducir. Sus imprecisiones e incorrecciones (inclusión en las definiciones de referencias a elementos no definitorios de las cooperativas y omisión de los que lo son), obedecían en parte a la misma dificultad de formular definiciones. A esta dificultad genérica se unió el peso del doctrinarismo, es decir, el propósito de incluir en la definición términos que podrá discutirse si procede o no asignarlos a los fines perseguidos por las cooperativas, pero que en ningún caso son elementos perfiladores de su concepto (y lo propio de las definiciones es proceder a la determinación conceptual). En este caso están las múltiples referencias al repudio del lucro que por una parte se querían incluir en la definición. Pero como por otra el lucro bien concebido es precisamente *esencial a la cooperación*, tras repudiarlo, se veía *reintroducido de modo vergonzante*; la referencia a la mera tendencia a eliminarlo en la legislación general de 1931 y en la catalana de 1934, el repudio del lucro de intermediación mercantil en 1934 y la más elástica referencia a cualquier intermediación en 1971, para llegar finalmente a buen puerto en 1974 al prescindir del repudio del lucro en la definición. Por cierto, que esta prevención frente al lucro (por no entender bien en qué consiste), supone una posición intermedia del cooperativismo (que no repudia la propiedad, pero sí el lucro) entre el comunismo decimonónico, que decía proponerse abolir la propiedad (7) y la plusvalía capitalista, y el capitalismo defensor de ambas.

Asimismo cabe señalar que las diversas definiciones proclaman que las cooperativas persiguen fines *económicos*, sea asignándoles fines concretos (como la legislación de 1942-43) sea admitiendo, con mejor criterio, cualquier actividad económica lícita y compatible por naturaleza con la empresa co-

operativa, como la legislación catalana de 1934 y la general de 1974.

También aparece con expresiones técnicamente más o menos felices, la sanción por nuestras definiciones diversas, de lo que Del Arco denomina *principio mutualista* (8), es decir, de la doble condición de usuario y socio del miembro de la cooperativa, y de lo que nosotros hemos señalado como fin de operar con los propios socios (9).

Asimismo nuestras diversas legislaciones les asignan fines *sociales*, pero sin concretar dónde se halla el límite de los fines económicos y sociales, quizá por la misma dificultad de fijar los límites de interacción de ambas esferas y la dificultad de fijar los conceptos de «economía» y política «social» (10).

Finalmente se observa una tendencia generalizada a *definir por remisión al conjunto de la legislación*, criterio grato a Del Arco (11) y que, efectivamente, autoenmienda los errores de las definiciones directas, pero que tiene el inconveniente de exigir la exegesis de toda la legislación para que sepamos con qué idea estamos operando.

De lo acabado de señalar cabe deducir que, a través de la moderna evolución legislativa, se ha operado con un concepto de cooperativa bastante *constante en el fondo*, pero oscurecido por defectos técnicos de definición y variantes en las posturas ideológicas. Asimismo cabe señalar un relativo progreso al depurar las definiciones eliminando algún elemento que no está llamado a formar parte del concepto definido, como es el problema del repudio del lucro.

2. *Naturaleza jurídica.*

La naturaleza jurídica de las cooperativas, desde un ángulo doctrinal, la hemos analizado en otras ocasiones. Con un punto de vista positivo, nuestro Derecho ha registrado las siguientes variaciones:

a) *Antes de 1931* cabía constituir cooperativas, sea con arreglo a la ley de asociaciones de 1887, sea a tenor del art. 124 del Código de Comercio de 1885. De ello resultaba que, *según el régimen* a que se acogieran y finalidades que persiguieran, podían tener *naturaleza jurídica de sociedades mercantiles o de asociaciones*. La cooperativa constituida como

asociación tuvo tal importancia que, al estudiar las asociaciones, pese a haber sido ya modificado el sistema jurídico originario, creímos necesario hacer varias referencias a las cooperativas, en atención a que su sumisión durante largo tiempo al derecho asociativo ayuda a comprender ciertos matices del mismo. Con todo, desde el ángulo positivo, evidentemente, desde 1931 las cooperativas quedaban sometidas a un régimen distinto que las asociaciones (12).

b) *A partir de la Ley de 1931* entendemos que pasan a constituir, *desde el punto de vista positivo, figuras societarias sui generis*, es decir, vinculadas a las normas positivas referidas promulgadas para otras formas societarias (13). Esta solución puede merecer objeciones desde el punto de vista doctrinal. Es más, cabe incluso plantearse el problema de la licitud de entidades de capital y socios variables sometidas al Código de Comercio, o sea, de naturaleza mercantil. Hemos señalado que ello nos parecía posible bajo el régimen de la ley de 1942 y del Reglamento de 1943 (14). Pero, bajo los regímenes de 1931, 1942 y también bajo el de 1975, las sociedades cooperativas, sometidas a la ley de cooperativas son entidades privadas, detraídas del derecho civil y mercantil, es decir, sui generis. En este aspecto nuestra legislación ha seguido una orientación constante (15), salvo en el caso catalán (16).

c) Acabamos de señalar que una primera constante de la legislación que estamos estudiando es tratar de las cooperativas como de unas formas societarias de género propio. Otra es *darles los calificativos de sociedad y de asociación*. En la ley y el reglamento de 1931, con sorprendente falta de criterio técnico, sus respectivos arts. 1.º utilizan correlativamente ambos términos. Esta confusión terminológica la reitera el art. 1.º de la ley de 1938. En el mismo defecto habría incurrido la ley catalana de 1934.

d) La *legislación de 1942-43* tiende a utilizar exclusivamente el término «sociedad», pero del conjunto legislativo resulta asimismo que la concibe como una *sociedad especial*, como ya hemos tenido ocasión de apuntar (17). No en vano, unas veces de modo expreso, otras sobreentendido, utiliza el término más concreto de «sociedad cooperativa» (18).

e) El Reglamento de 1971, que es un texto de transición, preparatorio de la reforma legislativa de 1975, reitera la calificación de las cooperativas como «sociedades» e indirecta-

mente sanciona que lo son de naturaleza privada o infrasoberana, es decir, carentes de imperio (19), ver I, 137. Es decir, no se aparta en este aspecto de sus precedentes. Ello era lógico, pues en caso de haber convenido introducir una modificación de esta índole, difícilmente hubiera sido aconsejable efectuarlo en un texto de transición.

f) El criterio del reglamento de 1971 lo reitera *la Ley General de cooperativas de 1974*, que mantiene la denominación «*sociedades cooperativas*», de todo su contexto resulta que las considera *sociedades privadas y por ende infrasoberanas*, incluso en los aspectos en que introduce novedades (por ejemplo en su inscripción en el Registro Mercantil). Y ello es más evidente en los aspectos en que el nuevo derecho sigue las líneas del antiguo (por ejemplo, el art. 3 reconoce personalidad jurídica y capacidad a las cooperativas para realizar actos privados, pero sin asignarles atribuciones que supongan participación en el ejercicio del imperio público).

La inscripción en el Registro Mercantil plantea nuevamente el problema de la naturaleza mercantil de las cooperativas.

Sintetizando la evolución acabada de señalar, cabe apreciar una *tendencia del legislador* a considerar las cooperativas como sociedades especiales, origen con considerables *confusiones técnicas que en parte han sido corregidas*. Con todo subsisten importantes puntos difíciles cuando se trata de determinar el alcance exacto de la postura de nuestro legislador al respecto (20).

3. Principios.

El cooperativismo siempre se ha interesado por plasmar claramente los principios que lo informan y verlos sancionados jurídicamente. Ello se explica en parte por cuanto cualquier rama jurídica ha de obedecer a ciertos principios, es decir, ha de ser el desarrollo positivo y aplicado de unos criterios doctrinales, en función de la misma naturaleza y razón de ser del Derecho. Pero, en el caso que nos ocupa, este deseo de proclamar principios está probablemente en directa relación con los orígenes históricos doctrinales de la cooperación (21).

De ahí que nuestras diversas leyes hayan plasmado los principios cooperativos, si bien dándoles otros nombres, la de 1931 los califica de «condiciones legales necesarias» (art. 1),

es decir, de requisitos. Otro tanto hizo su reglamento. La misma expresión aparecía en la ley de Bases catalana (art. 1). La de 1938 perfiló algo que proclamaba principios, al concretar que se trataba de condiciones legales «necesarias y básicas» (art. 1). La de 1942 escuetamente se refiere a «condiciones generales» (art. 8). Con mejor criterio técnico, la ley de 1974 (art. 2), se refiere a los «principios generales que definen el carácter cooperativo de una sociedad e informan su constitución y funcionamiento», es decir, indica claramente que está fijando los principios informantes del derecho cooperativo.

No vamos a hacer aquí el análisis crítico de los principios cooperativos, puesto que en otra ocasión hemos sentado nuestra postura al respecto (22). Sí hemos de recordar que el cooperativismo no ha formulado siempre sus principios de modo idéntico. Las divergencias políticas y doctrinales, las diversas situaciones históricas, han llevado a ciertas divergencias sobre el particular. De ahí que nuestras diversas leyes no registren una conciencia absoluta en este punto (23). Con todo, existe *cierta constancia en la sanción* de los siguientes principios:

a) El principio o principios de *variabilidad de socios y capitales* (24) aparece recogido en nuestras diversas legislaciones, aun cuando con diversa precisión técnica. La variabilidad de socios la recoge directamente el art. 2 de la ley de 1931 e implícitamente el art. 9 de la misma ley; también la recoge el art. 1, condición 2.ª de la ley de Bases catalana de 1934; directamente aparece admitido, también por vía implícita en el art. 13 de la ley de 1938; con más precisión técnica, sanciona este principio el art. 8, apartados A y B, de la ley de 1942, y lo proclama asimismo con gran precisión el apartado B del art. 2 de la ley de 1974. Este principio responde a la esencia misma de la mecánica cooperativa. De ahí su reiteración. Con todo, la legislación prevé ciertos paliativos al principio, por concurrencia en esencia de la precisión de atender a otra necesidad: las garantías frente a terceros y ello por imperativos de justicia (respecto de los derechos de dichos terceros) y de eficiencia de las propias cooperativas (las empresas que no ofrecen garantías se desarrollan difícilmente al caer de crédito mercantil).

b) El llamado principio de *igualdad entre los socios*, también han tendido a consagrarlo nuestras diversas leyes, si

bien con ciertos paliativos. La ley de 1931 se refería a la igualdad de voto (art. 1) y repudiaba la pertenencia a la cooperativa a título de capitalista (art. 3). Es decir, sancionaba aparentemente los dos aspectos fundamentales de la igualdad, pero en realidad se limitaba a repudiar las desigualdades de carácter capitalista, al admitir el voto plural en las cooperativas profesionales, si bien con carácter limitado y excluyendo el voto plural basado en la aportación de capital (art. 2). El mismo criterio siguió en esencia la ley de 1938 (art. 1, condición 2), y fue también el que inspiró la ley de Bases catalana de 1934 (art. 1, condiciones 3 y 4). La ley de 1942 fue más igualitarista si cabe y proclamó que todos los socios tendrían «igualdad de derechos» (art. 8). Esa regla había aparecido exteriormente en el art. 4 de la ley catalana de desarrollo del sistema cooperativo. Posteriormente, sobre todo a raíz del movimiento «Ulgor», se quiso abrir la puerta al voto plural y ello se hizo mediante la vía de aprobación de Estatutos. De ahí que el Reglamento de transición de 1971 (art. 35) volvió a sancionar legislativamente la posibilidad del voto plural. La ley de 1974 (art. 2) por una parte proclama el principio de igualdad de derechos de los socios «para garantizar la organización, gestión y control democráticos, en los términos fijados en esta ley». Pero el art. 25 de la misma ley preveía varios casos de voto plural, si bien vinculados a la vida cooperativa, con exclusión del voto plural por aportación de capital (votos en proporción a la participación en las operaciones, a la antigüedad, a la categoría profesional, al número de socios de la entidad asociada en caso de cooperación de segundo grado, etc).

Cabe señalar por consiguiente unas *oscilaciones, fruto del juego de tendencias contrapuestas*. Por una parte se registra el peso del ideal igualitarista heredado de la procedencia política de los primeros cooperativistas, y cuyo carácter utópico, disconforme con la naturaleza humana e incluso con la aplicación de imperativos axiológicos y de justicia hemos señalado en otras ocasiones. Por otra parte, la igualdad absoluta no es viable en el terreno aplicado, entre otras razones, como ya hemos señalado (25), por su incompatibilidad con la libertad si se lleva a ambas a sus últimos extremos (la libertad crea desigualdades, y para mantener la igualdad absoluta sería preciso restringir la libertad). Pero, además, la absoluta igualdad formal de derechos, es decir, en el trato jurídico, es injusta en su aplicación por no ser iguales los hombres (no cabe dar el mismo trato al santo y al delincuente, no puede asumir la

misma función el tonto que el listo, etc.). Es decir, resulta contraria a la naturaleza humana. De ahí que quepa admitir cierta igualdad (26) como valor ético y repudiarla en su aplicación; pues de la igualdad como valor ético y la desigualdad de hecho lo único que resulta es el repudio de las desigualdades sin causa justificante. Están, en cambio, justificadas las que responden a un fundamento racional, derive éste de un elemento individual, colectivo adquirido o hereditario. No quererlo reconocer así, origina un igualitarismo utópico, viciado, en el intento de su fundamentación lógica, y los partidarios del igualitarismo indiscriminado, ante el choque entre su ideal y la realidad, se ven sometidos a oscilaciones del tipo de la acabada de señalar.

c) La cooperación nació con el propósito de superar el sistema capitalista. Como éste persigue obtener el interés o lucro del capital, la cooperación deseó suprimirlo y aspiró cuando menos a limitarlo. De ahí dos principios íntimamente relacionados entre sí: el de *limitación del interés del capital* y el de *participación en los beneficios proporcionados por la cooperativa a prorrata de las operaciones realizadas por el socio con la misma*. El Reglamento de cooperativas de 1931 ar. 1) y el correlativo de su ley prescribieron que el reparto de «excedentes» se efectuaría a prorrata de las operaciones efectuadas por el socio con la cooperativa, aun cuando admitía un interés del capital (limitado a su interés legal). La misma idea inspiró el art. 1 de la ley catalana de Bases. La ley de 1938 no abordó muy directamente esta cuestión. Pero de su prólogo resultaba ser una ley transitoria, para pasar del régimen republicano al nacional sindicalista. Además, de sus normas transitorias (art. 18), resulta que, en este punto, subsistía la legislación anterior. A su vez, la legislación de 1942-43 (art. 11 del Reglamento) disponía que las aportaciones a capital cedido no devengaban interés, si eran a c, retenido voluntarias podían gozar de un interés que «no excederá del *normal* del dinero». Ya no se trata del interés legal, sino del normal. Esta medida se dirigía a facilitar la capitalización de las cooperativas. Podía plantear algún problema de fijación (el interés normal depende de una situación de hecho y no resulta tan claramente determinado como el legal). En todo caso desdecía del ideal extralucrativista de muchos cooperativistas. Quizá por ello Del Arco no lo vio con buenos ojos.

El *Reglamento de 1971* (art. 4) estableció que el límite de interés de las aportaciones obligatorias de los socios sería

el legal y el de las voluntarias al capital social sería el normal del dinero. Además, admitió la *revalorización* del capital en función del Índice General de precios del Instituto Nacional de Estadística. Es decir, sin apartarse en extremo del criterio de 1943, trataba de hacer más atractiva la aportación de capital. Obsérvese que siempre estamos ante el dilema derivado del deseo de los cooperativistas de repudiar el interés del capital y la necesidad de hacer atractiva (pagar intereses, revalorizar) la aportación de capitales por cuanto sin disponer de los mismos la empresa cooperativa, como cualquier otra empresa, está llamada al fracaso. En último término, la raíz del problema se halla en el mal planteamiento doctrinal de la función del capital que los cooperativistas iniciales heredaron de los socialistas utópicos.

La *ley de 1974* ha adelantado en la vía de la *búsqueda de una elasticidad que posibilite la financiación* de las cooperativas (27). Así, por una parte, proclama el principio de limitación del interés (art. 2). Pero añade que el interés de las aportaciones al capital social podrá alcanzar el interés básico del Banco de España más tres puntos, admitiendo asimismo la revalorización de aportaciones (art. 13) y además establece la figura del asociado, especie de socio comanditario sin nombre de tal (28), cuyas aportaciones son revalorizables y devengarán un interés que no podrá ser inferior al básico del Banco de España ni superior al de las aportaciones de los socios más dos puntos; es decir, con un límite superior susceptible de alcanzar el interés básico del Banco de España más cinco puntos, o sea, los tres previstos para los socios y otros dos (art. 15 de la Ley de 1971).

d) Nuestra legislación parece, asimismo, inspirarse en un principio que pudiéramos denominar de *fomento de acción cooperativa*. Este principio está tomado del cooperativismo clásico aun cuando no acostumbre a utilizar dicha expresión. Este principio se manifiesta en la obligación de tener un Fondo de Obras Sociales y otro de Reserva a los que se destinaría el 50 por 100 de los beneficios (art. 27 de la Ley de 1931) en las cooperativas de trabajadores, y para toda la cooperación se reguló un fondo de difusión y enseñanza (art. 12 del Reglamento de 1931) además, se previó la cooperación en la acción económica intercooperativa (art. 20 de la Ley de 1931).

La Ley de 1938, que sólo era de rectificación de la legislación anterior, no parece que pudiera interpretarse como

habiendo introducido grandes reformas en la ordenación de los fondos de acción cooperativa.

El Reglamento de 1943 (art. 13) mantuvo los Fondos de reserva y obras sociales (a los que se debería destinar el 25 por 100 de los beneficios líquidos de ejercicio; es decir, reducía la cantidad que se debería asignar a dichos fondos, pero mantenía el principio de su existencia obligatoria). Asimismo, previó la acción económica intercooperativa (art. 43 de la Ley de 1942).

También la Ley de 1974 (art. 2) sanciona los principios de «educación y promoción sociales» y de cooperación con otras entidades cooperativas «para el mejor servicio de los intereses comunes». Por consiguiente, en el terreno de los principios, cabe señalar una continuidad en la proclamación legislativa del fomento de la acción cooperativa. Las variaciones aparecen en el detalle de la regulación de este principio e incluso en cierto desvío de hecho practicado por muchas cooperativas, al diverger su interés económico de la postura doctrinal que ha originado dichos principios.

e) El cooperativismo se ha inspirado asimismo en un principio e incluso en un ideal de *autonomía*. Este principio obedece con frecuencia a ocultos deseos de caciquismo poco elevados. Pero, de suyo, está plenamente justificado referido, al menos, a las entidades cooperativas (más problemas plantea la autonomía de las entidades federativas que fácilmente degeneran en organismos políticos). Insistimos en que, de suyo, la autonomía cooperativa resulta justificada por cuanto son los que asumen el riesgo de empresa. Ahora bien, las cooperativas viven en el seno de sociedades mayores concretamente de la Nación y del Estado (si el Estado es nacional asumirá la función de institucionalizar jurídicamente a la Nación, con lo cual, ambas sociedades tenderán a confundirse, sociológicamente y con independencia del problema del origen de la soberanía estatal). Este encuadramiento en una sociedad mayor hace que *la autonomía cooperativa no sea independencia soberana*. Es decir, la autonomía consiste en la facultad de fijar las propias reglas y procedimientos de gobierno, pero de un modo condicionado, es decir, sometido a las superiores reglas y actuación de los representantes del poder público (inspección; posibilidad de recursos ante los organismos estatales, obligaciones de condicionar los estatutos autónomos de las cooperativas a la legislación estatal, etc.).

Cabría señalar dos manifestaciones del principio de autonomía, la *autonomía estricta* o propiamente dicha, que lo es frente al poder público (fruto del «democratismo» del cooperativismo inicial y de las necesidades de los cuerpos intermedios entre el individuo y el Estado apuntadas en el párrafo anterior) y la autonomía en *sentido amplio*, de trasfondo socioeconómico, es decir, la autonomía frente a los económicamente fuertes (que es secuela de las prevenciones frente al capitalismo de los padres del cooperativismo). Manifestación de la primera forma de autonomía es la facultad de autogobierno, de la segunda lo es la tendencia a evitar la vinculación del gobierno a ciertos miembros especialmente los económicamente fuertes.

El Reglamento de 1943 sancionaba el principio de autonomía gubernativa en sus arts. 28 y siguientes y la regla de supervisión en el mismo art. 28 y en los arts. 56-76. Ello desarrollaba el criterio de los arts. 33 y 38 y siguientes de la ley de 1942. La tendencia a evitar vinculaciones a intereses determinados origina la limitación del número de votos que puede tener un socio en caso de establecerse el sistema de voto plural y sobre todo la prohibición de vincular las funciones rectoras a sujetos determinados (art. 1 de la ley de 1931) y de pertenecer a la cooperativa a título de capitalista o de socio privilegiado (art. 3 de la misma ley). La misma regla sancionó el art. 1 de la ley de Bases catalanas.

La ley de 1938 mantiene en este aspecto la misma orientación, unas veces de modo expreso (art. 1, condiciones 2 y 3) y otras por limitación de su cláusula derogatoria de la legislación anterior (art. 18). Esta misma línea de orientación reitera la ley de 1942 al prohibir la vinculación permanente de funciones rectoras (art. 8) y la pertenencia a las cooperativas a título empresarial (art. 11). Al estar prescrito en la ley este criterio, condicionó asimismo el contenido del Reglamento de 1971. Pero además, la ley de 1974 reitera la igualdad de derechos para acceder a los cargos gestores (art. 2) y reitera la prohibición de ser socio a título de empresarios, capitalista, contratista u otro análogo (art. 6), si bien la figura del asociado implica en el fondo una atenuación de este principio para facilitar la capitalización de las cooperativas.

f) Un principio llamado de *puerta abierta* inspiró el cooperativismo desde su arranque rochdaliano. Este principio en parte se propugnó por razones técnicas (al menos dentro

de ciertos límites parece aconsejable para ciertas formas de cooperación, entre ellas la de consumo, que practicaron los pioneros de Rochdale), y en parte por motivos ideológicos (se concebía como una manifestación de democratismo). En otra ocasión hemos hecho varios reparos a este principio, al menos cuando se pretende llevarlo a sus últimos extremos. En todo caso, el legislador español, influido por el movimiento cooperativo ha procurado sancionarlo. Pero como no siempre ofrece la misma viabilidad práctica, ha tenido que admitir ciertos paliativos.

El art. 2 de la ley de 1931 sancionaba la prohibición de «limitarse el crecimiento del número de socios», pero seguidamente admitía ciertas excepciones a la regla general: cooperativas de vivienda y casos justificados autorizados por el Ministerio de Trabajo (29).

La ley de 1938 mantuvo el mismo criterio por la vía implícita de no reformar en lo esencial en este punto la legislación anterior. La misma orientación siguió el art. 8 de la ley de 1942. Incluso parecía endurecer otra postura al no señalar más excepción que la cooperación de viviendas. Ello condicionó la orientación de los Reglamentos de 1943 y 1971.

A su vez, la ley de 1974 (art. 9), con mucho mejor criterio, sanciona en principio la regla de la puerta abierta, pero admite que se podrá limitar la adhesión de socios (por causa justa»). Ciertamente, por dar satisfacción a ciertos criterios ideológicos imperantes en el extranjero, y por tanto con cierto olvido de la independencia y dignidad hispánicas, añade que no podrá limitarse al ingreso por motivos políticos, religiosos, e raza, sexo o estado civil. Esta regla, si se cumple, abre la puerta precisamente a la politización de las cooperativas (imposibilidad de frenar la «invasión» ideológica de una cooperativa por una solicitud masiva del ingreso de agentes de una ideología determinada). Repudia además los principios racistas que informan los inicios del Estado Nacional. Es, además, una norma muy fácilmente sorteable (y por ello una regla inútil), pues bastará alegar un motivo oficial distinto del real para reintroducir las limitaciones de ingreso que la ley quiere prohibir. Pero, con todos sus defectos, supone un criterio superior al de la legislación anterior al ser más elástico y permitir al de las peculiaridades de cada cooperativa (por ejemplo limitación del ingreso, en una cooperativa industrial, en función de los puestos de trabajo). Es decir, más que un

principio (positivo) de puerta abierta,, que se ha manifestado poco viable, sanciona otro (negativo) de repudio de la puerta cerrada injustificada, lo que de suyo resulta mucho más con- corde con los imperativos de las actividades empresariales de las cooperativas (30).

II. FUENTES

La técnica de la fijación de las fuentes del derecho coope- rativo no ha sufrido variaciones esenciales en el período que nos ocupa y ha consistido en promulgar una ley completada por un reglamento. En cuanto a las fuentes subsidiarias, la legislación cooperativa, en sus diversas fases, ha tendido a guardar silencio, por lo cual procedía aplicar en los diversos regímenes el sistema general de fuentes subsidiarias regulado en el art. 6 de la redacción original del Código civil (actual- mente en el art. 1 del mismo Código a tenor de la reforma de 1974).

Ahora bien, en los diversos regímenes que ha conocido nuestro cooperativismo desde 1931, han sido necesarias algu- nas disposiciones complementarias, para atender a algún va- cío legislativo y principalmente para fijar el sistema fiscal de las cooperativas. Estas fuentes complementarias no alteran en esencia el sistema antes señalado de promulgación de una ley y un reglamento.

Un caso especial lo ofrece Cataluña, en el período autóno- mo republicano, que procedió al sistema de dualidad legisla- tiva: una ley general de Bases (de 1934) era común para coope- rativas y mutuas, y otras leyes especializadas perfilaba el régimen cooperativo catalán (ley de sociedades cooperativas, ley sobre cajas de crédito y cooperación, etc.). Pero el sistema de fuentes subsidiarias estaba llamado a verse complicado por la especial redacción del art. 61 de la ley de Bases. Si ello no fue así se debió sin duda a la corta duración de la legislación cooperativa catalana.

III. EL MARCO SOCIOECONOMICO

1. *El repudio del lucro.*

Nuestra legislación cooperativa, ya histórica, tendió a pro- clamar el repudio del lucro. Al hacerlo rendía pleitesia a una postura ideológica procedente del cooperativismo inicial

vinculado al socialismo naciente, no en vano calificado de utópico. El liberalismo burgués que, en el plano económico, e incluso en su mentalidad general, tendía a considerar el lucro como único valor de la vida; reaccionando contra dichos excesos, los padres del socialismo repudiaron el ánimo de lucro, vieron en él el fruto de una explotación, olvidando que de suyo el beneficio puede ser el fruto de un esfuerzo meritorio, que no hay que confundir el ánimo de lucro con sus desviaciones. En todo caso, como consecuencia de esta postura, imaginaron una sociedad sin lucro, olvidando la propia naturaleza del mismo. A causa de ello postularon la cooperación como una forma de empresa que elimina el lucro. En parte esta postura pudo verse facilitada por una deformación del concepto de lucro. En un sentido, en el fondo simplista, se entiende a veces por lucro el incremento *directo* de patrimonio. En este sentido cabe que *algunas* cooperativas (las de consumo y en general las de compras en común) no sean lucrativas. Tomando el término lucro en dicho amplio sentido, hemos señalado la posibilidad de empresas cooperativas extralucrativas (31). Pero incluso utilizando la expresión «lucro» en dicho sentido, no cabría pretender que *todas* las cooperativas son extralucrativas (la cooperatización de producción, la de elaboración de productos agrícolas, la de ventas en común y en cierto sentido incluso la de construcción de viviendas para los socios, se dirigen a incrementar su patrimonio. Pero además, el término «lucro» tiene otro sentido que es precisamente el consagrado por el Diccionario de la Real Academia, en sentido académico responde a la idea de obtención de *beneficio o ventaja*. La misma idea recoge el español oriental, pues el diccionario del Instituto de Estudios Catalanes define el «lucre» como «profit que es treau d'alguna cosa» y «profit» (provecho) es definido como «avantatge que es treu d'alguna cosa». Es decir, está generalizada en los leguajes hispánicos la utilización del término lucro en sentido amplio, que comprende por igual el incremento directo de patrimonio, u otro beneficio, y por lo tanto el incremento de bienes propio de la cooperación de compras en común, cooperación de consumo inclusive.

Como consecuencia del defecto de planteamiento acabado de reseñar, y también persiguiendo ventajas fiscales, un importante sector del movimiento cooperativo promulgó la consideración de las cooperativas como entidades extralucrativas. Nuestra legislación recogió esta corriente de ideas. Pero como

chocaba con la realidad, de ello resultaron unas normas en que, por una parte, el legislador manifestaba su desagrado por el lucro, su deseo de repudiarlo, pero por otra parte lo reintroducía por vía más o menos indirecta.

Así, la ley de 1931 las consideraba entidades «*tendiendo a eliminar el lucro*» (expresión del art. 1 de la ley reiterada en el art. 1 del Reglamento). El propósito de eliminar el lucro reitera el art. 1 de la ley de Bases catalana de 1934. Suponemos que hubiera sido difícil para nuestros legisladores republicanos que concretaran en qué consiste técnicamente una empresa que tiende a eliminar el lucro, es decir, que no le gusta pero, en el fondo, se propone alcanzarlo.

La ley de 1938, que fue una mera disposición de transición, conservó la expresión de la de 1931 referente a la tendencia a eliminar el lucro. En cambio la de 1942 se propuso *eliminar radicalmente* el lucro en la cooperación y considera (art. 1) a las cooperativas como sociedades «sin ánimo de lucro». Es cierto que no dice *sin logro* de lucro, y sí tan sólo *sin propósito* (ánimo) de lucro. Pero incluso esta salvedad pertenece al mundo de la fantasía, pues lo que lleva a la mayoría de los socios a ingresar en las cooperativas es la expectativa de un beneficio económico, de un lucro. Con todo, incluso con esta salvedad, la exclusión de la idea de lucro era excesiva y el art. 1 del Reglamento concretó (realmente reformó) el alcance de la ley, diciendo que el lucro excluido por la misma era «el calificado de mercantil, o sea, el que supone un beneficio *exclusivo* para la intermediación». Incluso, esta salvedad en la medida en que podía ser admisible, no radicaba en el repudio en sí del lucro de mediación (que la cooperación indudablemente persigue en muchas ocasiones, por ejemplo en el caso de las cooperativas de comercialización de productos de sus socios), sino en el repudio del lucro exclusivamente basado en la mediación. En todo caso, la reforma de 1943 suponía un progreso, es decir, un culto al realismo, no ya respecto de la ley de 1942, sino incluso de las de 1931, 1943 y 1938: se pasaba del repudio en general de ánimo de lucro (tendencia a eliminarlo), al repudio del lucro de exclusiva mediación.

El reglamento de transición de 1971 afirmó que el lucro considerado por la ley de 1942 era el que supone un beneficio *exclusivo* para la intermediación». Evidentemente el redactor del texto de 1971 operaba condicionado por la ley de 1942.

El enfoque del problema del lucro ha cambiado con la nueva legislación. El proyecto de 1974 omitía toda referencia

a la admisión o repudio del lucro, si bien indirectamente lo legalizaba al aceptar como fin de las cooperativas «cualquier actividad económica lícita» y por tanto las lucrativas. El texto definitivo de la ley de 1974 (art. 1) perfila el del proyecto haciendo referencia a «cualquier actividad económico-social lícita». A partir de este momento toda actividad lucrativa (con excepción naturalmente de las ilícitas) resulta admitida por el legislador, por aplicación del principio de la licitud de lo no prohibido. Por otra parte, la ausencia de referencias al lucro nos parece encomiable en un texto legal que ha de dar cauces positivos para las soluciones de los problemas y que no constituye el ámbito en que se han de formular las posturas doctrinales (el que las doctrinas condicionen el contenido de las leyes no significa que éstas sean textos de formulación de nuevas especulaciones filosóficas).

En *síntesis*, partiendo de un condicionamiento que tenía más de elucubración que de ideología, la legislación inicial cooperativa se propuso *repudiar el lucro*. Como esta elucubración chocaba con la realidad económica y la misma razón de ser de las sociedades cooperativas, el legislador lo *reintrodujo por vía indirecta* hasta optar, en 1974, por la solución más adecuada, *marginar este problema* en los textos positivos relegándolo al terreno del que no debió salir, el de las elaboraciones doctrinales.

2. *Evolución de la función social de las cooperativas.*

Es sobradamente sabido que las organizaciones cooperativas modernas nacen vinculadas al movimiento cooperativista; y que, a su vez, éste es una derivación del socialismo inicial, que cooperativistas y socialistas modernos tienen como comunes antecesores a Owen y Fourier. Pero, una vez creadas, las cooperativas han pasado a ser técnicamente sociedades de fines económicos y capital y socios ordinariamente variables. Y con estas características técnicas igual pueden utilizarse al servicio del movimiento obrero que al de otras corrientes sociales. Es de advertir que este fenómeno, que pudiéramos llamar de *traslación histórica de la función de una estructura societaria*, no es exclusivo de las cooperativas. Por ejemplo, las sociedades anónimas nacieron como el instrumento fundamental del capitalismo. Pero a través de las anónimas de capital estatal, las llamadas Empresas Nacionales, han pasado a constituir un instrumento de socialización (32).

Que las cooperativas han sido y siguen siendo unas formas societarias en gran medida obreristas, es de una evidencia tal que no creemos necesite justificación. Por si alguien lo dudara bastaría considerar todas las cooperativas de consumo obrero y de producción en manos realmente de los obreros que operan en el seno de nuestra economía. Pero es interesante poner de relieve que, en muchas ocasiones, el moderno cooperativismo se halla al servicio de otras corrientes sociales. Seguidamente aduciremos algunos ejemplos de este fenómeno.

a) En la *agricultura* la cooperación de compras en común, de elaboración de productos, de comercialización e incluso de financiación (cooperativas de crédito agrícola) está al servicio del que explota las fincas, normalmente el propietario. Ciertamente puede ser otro partícipe menor en los derechos dominicales (arrendatario, usufructuario, titular de un censo gallego o de la abassa catalana recogida en el Código civil, etc.). En todo caso, los propietarios pueden tener un nivel económico muy diverso (diferente situación social del latifundista frente al minifundista) y ello supone la utilización de la cooperación por gentes de muy diversa condición económico-social, pero en general de clase media y alta. La cooperación agrícola cuenta entre sus socios incluso a miembros de la nobleza.

b) Entre los *funcionarios* figuran también gentes de muy diverso origen, e incluso condición económica (los ingresos de un conserje no son los de un abogado del Estado). Pero entre los funcionarios predomina la clase media. Una cooperativa de esta índole está pues fundamentalmente al servicio de gentes de clase media y pertenecientes al sector servicios.

También están al servicio de gentes básicamente de clase media del sector servicios, en este caso de *profesiones liberales* las cooperativas, principalmente de vivienda y consumo, patrocinadas por Colegios Profesionales, por ejemplo la del Colegio de Abogados de Barcelona.

c) La cooperación también es utilizada como instrumento de *empresas comerciales capitalistas en la esfera urbana*. Es el caso de las cooperativas de compras en común de industriales hosteleras, farmacéuticas o de los comerciantes de ultramarinos y abacerías.

d) Así mismo las cooperativas pueden estar al *servicio de la gran empresa*; muchos llamados truses y cartells son

cooperativas de hecho (es decir, sociológicamente cooperativas) aun cuando no adopten la forma jurídica de sociedades cooperativas; pero nuestra legislación se abre en realidad a la posibilidad de que se agrupen en cooperativas (si respetan la legislación sobre competencia).

f) Finalmente, nada se opone a que las *grandes empresas directamente* adopten la forma de cooperativas. Arriba nos hemos referido a la cooperativa como entidad auxiliar de la gran empresa. Además cabe la gran empresa de forma cooperativa. Es cierto que la legislación y la estructura socioeconómica puede plantear en este aspecto algunas dificultades (posibilidades de aportación de cada socio, garantías a tercero de una sociedad de capital variable, etc.). Pero hoy en día caben soluciones para solventar estas dificultades (fondos de reserva, plazos para retirar las aportaciones, responsabilidad por las operaciones en el período de asociación, etc.).

En todo caso creemos evidente la evolución de la función social de las cooperativas: nacieron al socaire de un movimiento político clasista, pero ha surgido un instrumento técnico societario susceptible de ser útil a las más diversas clases sociales.

IV. CLASES

Nuestras diversas legislaciones coinciden en el hecho de haber establecido clasificaciones en las sociedades cooperativas. Pero los criterios de clasificación han experimentado importantes variantes.

1. *Clasificación en función de la responsabilidad.*

a) La legislación de 1931 tomó del derecho mercantil la distinción entre cooperativas de responsabilidad *limitada e ilimitada*. Hasta aquí la distinción ha sido mantenida en las diversas leyes cooperativas que ha conocido España en el período que nos ocupa. Las variantes que cabe señalar en la legislación posterior en relación con esta distinción, o son meramente de garantía técnica (asegurar el conocimiento por tercero del tipo de responsabilidad en una forma societaria en que se puede optar por la limitación o la ilimitación, en último término asegurar la publicidad de la responsabilidad

adquirida estatutariamente), o de garantía económico-funcional (las cooperativas, por ser de capital variables, plantean grandes problemas de garantía frente a terceros si son de responsabilidad limitada, pues la baja de socios puede reducir de hecho una responsabilidad de suyo limitada, pero este problema afecta más directamente al régimen económico que a las clasificaciones de las cooperativas).

b) La ley de 1931 estableció un tercer tipo de responsabilidad, la *suplementada*, que suponía una fórmula intermedia entre la limitada y la ilimitada, pues el socio, además de responder mediante de su aportación de capital, respondía de otra cantidad, pero cuyo máximo había sido fijado de antemano (lo que implicaba una limitación, aun cuando superior a la aportación del capital) (art. 5 de la ley de 1931). Esta forma de responsabilidad fue eliminada en la ley de 1942, según su preámbulo, por ser propia de sociedades de capital y no de sociedades de personas. La ley de 1974 (art. 4) sigue en este punto el criterio de la de 1942.

Un caso muy especial lo constituye la ley catalana de marzo de 1934, cuyo art. 8 sólo conoce las responsabilidades limitada y suplementada, sin admitir la ilimitada.

2. *Clasificación por razón de la finalidad perseguida.*

Esta clasificación adquiere en derecho cooperativo singular relevancia por cuanto condiciona las reglas especiales a que se verán sometidas las cooperativas para la realización de sus fines y, además, determina las federaciones o uniones en que deberán verse encuadradas. Ciertamente también el Código de Comercio de 1885, aun cuando con una técnica no siempre muy precisa, distinguía entre clasificaciones de las sociedades mercantiles por razón de la responsabilidad (art. 122) y por razón del fin (art. 123). Pero así como el Código tendía a hacer hincapié en el primero de estos dos criterios, nuestras diversas legislaciones cooperativas han tendido a lo contrario, sin duda como hemos señalado por la distinta trascendencia de los órganos de encuadramiento en una época liberal, como la correspondiente al nacimiento de nuestro Código Mercantil, y en otra intervencionista y social, como la que ha visto desarrollarse el actual derecho cooperativo (33).

En las clasificaciones por razón del fin, nuestras sucesivas legislaciones cooperativas han variado tanto en la sistematiza-

ción de finalidades como, en el número de grados o subdivisiones establecidas.

La *legislación republicana* (arts. 18, de la ley de 1931 y 20 y siguientes de su Reglamento), procedió un *sistema graduado*. Establecían una primera división en cooperativas de consumidores y de productores y de crédito. A su vez, las de consumidores podrían serlo de consumo, suministros especiales, sanitarias, de servicios, o sea, de fluidos domésticos (agua, gas, etc.), de viviendas y escolares. Las de productores podían serlo de trabajadores (lo que después se llamaría de trabajo asociado) y de profesionales (agrícolas, industriales de comerciantes, pesqueras, mineras, de producción industrial, construcción, transportes, comerciales, de servicios diversos y mixtas e indeterminadas). Los propios textos legales preveían que el Consejo de Trabajo, tras experimentar esta clasificación, la rectificara (34).

La *ley de 1938*, de conformidad con su carácter transitorio, se limitó a introducir *algunas modificaciones en la clasificación anterior*, suprimiendo las clases de cooperativas mixtas y la de las indeterminadas (art. 4), es decir, partiendo del criterio de la concreción de su finalidad.

La *legislación de la postguerra* (arts. 36-45 de la ley de 1942 y arts. 42-44 del Reglamento de 1943) adoptó una *sistematización más simple* que la anterior, sin duda por considerar el legislador que permitía una simplificación en la organización del movimiento federativo cooperativo (las Uniones Territoriales y Nacionales del sistema de 1942-43). El ordenamiento legal que nos ocupa agrupaba las cooperativas en las siguientes clases: cooperativas del campo, mar, artesanía, industria, vivienda, consumo, crédito y del Frente de Juventudes, pero indirectamente éstas también encerraban un sentido finalista, dado su objetivo formativo.

El *Reglamento de 1971*, que se proponía serlo de transición a un sistema políticamente más «aperturista», pero obraba sobre el pie forzado de la ley de 1942, en lo esencial *conservó la clasificación* de aquella, pero introdujo ciertas *matizaciones* (arts. 46 y siguientes). Perfiló la definición de los fines de las diversas cooperativas, introdujo las figuras de las agrícolas de explotación en común y admitió la reaparición de las escolares.

Promulgada la *ley de 1974*, ésta no ha resuelto el problema de la clasificación al remitirse a las futuras normas regla-

mentarias. Vuelve al sistema de clasificación escalonada (grupos, ramas y tipos). Pero no especifica cuáles serán estos grupos, grados y tipos. Posiblemente la complejidad que ello supone haya inducido a remitir el problema al futuro reglamento. Únicamente considera algún caso particular como el del trabajo asociado, en el cual, teniendo en cuenta la situación sociológicamente mixta del cooperador (mitad socio, mitad obrero), lo somete a un régimen también mixto. En ello concordaba en esencia con la ley desarrollada catalana de 1934 (art. 28).

En *síntesis* cabe advertir que hemos *partido de una clasificación compleja* (ley de 1931), que posteriormente hemos tendido gradualmente a *simplificarla* primero (legislación catalana de 1934, legislación general de 1938 y 1942-43) a *perfilarla* después (Reglamento de 1971) y que actualmente (ley de 1974) parece registrarse una tendencia a *frenar el proceso de simplificación*, pero sin que se pueda aún concretar el alcance de la nueva orientación.

3. *Clasificación por grados.*

Las cooperativas de primer grado o cooperativas propiamente dichas pueden agruparse en otras de segundo grado (cooperativas de cooperativas). Estas, a su vez, pueden formar cooperativas de tercer grado y así sucesivamente. Naturalmente, todos nuestros ordenamientos legales han admitido cooperativas de primer grado. En cambio las posturas han variado respecto de las de segundo y ulterior grado, sin duda por la matización de los planteamientos técnicos y el peso de las experiencias realizadas.

Nuestros ordenamientos de 1931, 1934, 1938 y 1942 no prestaban lo que pudiéramos llamar una gran atención directa a estas formas de cooperación. Con todo, admitían las cooperativas de personas jurídicas. Ello daba pie a constituir cooperativas de grado múltiple, si bien se carecía de un instrumento legal exactamente adecuado a las mismas (el problema del número de socios y de votos en las cooperativas de grado ulterior y en función de los componentes de las cooperativas de primer grado chocaba por ejemplo con reglas sobre el número mínimo de fundadores y número de votos por socio, concebidas en función de las personas físicas asociadas).

Además, en el período siguiente a la guerra civil se temió que el cooperativismo fuera una vía para burlar las reglas

sobre unidad sindical (peligro de sindicatos de hecho que adoptaran la forma de cooperativas para soslayar la unidad sindical de la época, es decir, peligro de seudocooperativas de trasfondo sindical). Con todo, la figura del fraude de ley y la intervención de la Organización Sindical en el cooperativismo permitió evitar esta desviación del mismo.

De ahí que el Reglamento de 1971 (art. 53) reguló de modo específico la figura de las cooperativas de ulterior grado. Esta figura ha sido también recogida en la ley de 1974, exigiendo que sean cooperativas de responsabilidad limitada (art. 4), prohibiéndolas, si son de vivienda (art. 6, 5), regulando el derecho de voto en función de su composición gradual (art. 25), etc.

4. *Clasificaciones en función de la condición social de los socios.*

En atención a la condición de socios, cabe distinguir entre cooperativas *generales* (en que no se requiere una especial condición social para ser socio) y cooperativas *clasistas* (en las que sólo se puede ser socio perteneciendo a un grupo social determinado).

Ante todo es una constante de nuestra legislación prohibir la pertenencia a las cooperativas a *título de capitalista, empresario u otro análogo* (art. 3 de la ley de 1931, mantenido en la de 1938, art. 1 de la ley catalana de Bases de 1934, art. 11 de la ley de 1942, que condicionó los Reglamentos 1943 y 1971; art. 6, 4 de la ley de 1974, si bien este último señala ciertas excepciones directamente para las cooperativas de explotación agraria en común, e indirectamente para los llamados asociados). Al seguir esta orientación, nuestra legislación se propuso satisfacer criterios ideológicos vinculantes al origen del cooperativismo. Ahora bien, el mismo desarrollo del movimiento cooperativo ha llevado a advertir matices y posibilidades que no fueron considerados en sus fases históricas decimonónicas. De ahí la introducción paulatina de matizaciones, que no excluyen el criterio general de repudio del socio propiamente capitalista, pero matizan su presencia admitiéndola en aquellos casos en que no se teme que desvirtúen la cooperación, antes bien que la refuercen al ampliar las posibilidades de las sociedades cooperativas.

La tendencia a excluir los socios capitalistas, no ha impedido la apertura hacia otros tipos de socios en algunas de

nuestras corrientes legislativas. La legislación republicana, junto a las cooperativas que hemos dado en llamar generales, admitió las *populares*, integradas por obreros y personas «de medios modestos en general» (arts. 21, 32 y 43 de la ley de 1931). Lo mismo hizo la ley de Bases catalana (art. 12), diferenciando entre cooperativas populares y mercantiles. Entendemos que la distinción entre cooperativas generales y populares no se vio abolida por la ley de 1938. Es más, ni la ley de 1931 (art. 17), al admitir cooperativas constituidas al amparo de leyes especiales, admitían la posibilidad de otras formas de cooperativas para clases sociales especiales (particularmente para los funcionarios).

La legislación de 1942-43 tendió a eliminar las *cooperativas directamente clasistas*, posiblemente en función del repudio de la lucha de clases que inspiró a la España surgida del 18 de julio y de modo especial a su legislación sindical. Con todo el Estatuto Fiscal de 1969 admitió las cooperativas *fiscalmente protegidas*, es decir, aquellas que, por motivos de política social habían de ser objeto de una política de favor tributario por parte del Estado. Ello implicaba introducir indirectamente criterios clasistas, si bien con una idea tutelar. El Reglamento de 1971 mantuvo la distinción entre cooperativas protegidas y no protegidas fiscalmente (art. 21). En cuanto a la legislación de 1974, es difícil juzgar en este punto antes de que se haya publicado su Reglamento.

Con todo, hemos de señalar que, incluso cuando se tiende a repudiar el clasismo cooperativo *directo*, puede aparecer otro *indirecto*. Ciertos tipos de cooperativas, incluso abiertas a gentes de las más diversas condiciones (repudio directo del clasismo), por la naturaleza de fines que asumen, sólo operan en interés de clases sociales determinadas (los propietarios o explotadores de fondos agrarios, en el caso de las cooperativas de comercialización de productos del campo, etc.). En estos casos, el clasismo no aparece como una condición directa de la incorporación a las cooperativas, pero resulta un efecto indirecto de la función de las mismas. Tiene más carácter de fenómeno sociológico que de exigencia jurídica directa. Por eso no origina la misma actitud del gobernante y por tanto del legislador.

Cabe destacar que el derecho privado decimonónico, tendió a repudiar lo que consideraba privilegios de clase (intento de sustituir el derecho mercantil del comerciante, por el

del acto de comercio, sancionado por el legislador liberal español en el art. 2 del Código de 1885). Esta postura obedecía a criterios políticos, en concreto, se consideró un modo de realizar el igualitarismo formal liberal. En su época, representó por tanto una postura «progresista». En cambio, posteriormente, las posturas avanzadas han tendido a establecer otros derechos subjetivos: el Derecho de trabajo, cuando era concebido como derecho obrero (35), el derecho de cooperativas, cuando tendía, como hemos visto en la legislación de 1931 a proteger a las clases obreras. Ahora bien, en esta vuelta al clasismo, pero con un signo tan diferente del de antaño, operan cuando menos dos factores. Por una parte las diferencias humanas de cada individuo y de cada grupo social en el seno de la comunidad nacional (cuerpos intermedios, grupos profesionales, familiares, etc.), es una realidad natural, que tiene una repercusión colectiva, es decir, una dimensión social. Cuando, en nombre de un igualitarismo mal entendido (36), el ordenamiento positivo trata de ignorar estas diferencias, el ordenamiento choca con la realidad. De ahí que resulte un sistema que no reconoce directamente las variantes sociales, pero en que éstas subsisten y reaparecen por vías indirectas. Esta es la raíz de muchos defectos de los ordenamientos legales profesionales inspirados en los errores doctrinales del liberalismo decimonónico.

Pero, en ocasiones, no sólo existen las diferencias de clases e incluso de intereses, además el enfrentamiento entre algunas de ellas es tan grave que origina la lucha de clases. Este problema puede originar diversas respuestas políticas, según las ideologías y situaciones predominantes en cada momento histórico. De ello derivan divergencias en las soluciones legislativas, del tipo de las que registra la evolución del derecho cooperativo español en lo que va de siglo.

V. LA ADMINISTRACION COOPERATIVA

1. *Indicación general.*

A partir del momento en que el poder público advirtió que el movimiento y las instituciones cooperativas tenían trascendencia suficiente como para precisar de un régimen jurídico especial, consideró asimismo que precisaba de órganos administrativos encargados expresamente de atender

al cooperativismo. Esta idea ha informado nuestros diversos sistemas legales desde 1931. Pero, la Administración cooperativa está condicionada por los criterios, en gran medida políticos, que se sustenten respecto del cooperativismo. De ahí que ese rasgo general (sanción de órganos administrativos especialmente encargados de atender al cooperativismo), haya tenido manifestaciones jurídicas muy diversas, como seguidamente veremos. Y ello en muy diversos aspectos de la Administración.

2. *Administración cooperativa general.*

La *legislación republicana* encomendó la administración estatal cooperativa al *Ministerio de Trabajo*, de éste debía depender el Registro de cooperativas (art. 7 de la ley) y la Inspección cooperativa (arts. 56 y siguientes del Reglamento). Como hemos señalado en otras ocasiones (37), las cooperativas, en el mundo actual, se caracterizan por ser sociedades de fines económicos que frecuentemente atienden a la reforma social. Si el poder público hace hincapié en la idea de reforma social, lógicamente ha de encomendar su supervisión al Ministerio de Trabajo, órgano encargado fundamentalmente de dicha reforma, en la actual fase histórica. Pero, si el Estado presta especial atención a su condición de organizaciones de fines económicos, habría de dar preferencia a la idea de encuadramiento en un Ministerio Económico (Comercio, por ejemplo) o en varios según cada tipo de cooperativa. Evidentemente el legislador español de 1931 optó por el primero de estos criterios (28), orientación que se ha seguido por los posteriores ordenamientos legislativos, si bien con rectificaciones, derivadas en gran medida del cambio de política sindical.

Así, *la ley de 1938*, mantiene la adscripción al Ministerio laboral, el entonces llamado de Organización y Acción Sindical, al que sigue atribuyendo la función reguladora (normativa) y de vigilancia (inspectora) del cooperativismo, pero asigna a los nuevos *organismos sindicales* públicos una función de encuadramiento (art. 8); esta rectificación del sistema de administración cooperativa, en parte, obedecía a razones técnicas (adecuar la administración cooperativa al naciente corporativismo, al nacional-sindicalismo). Pero, en parte también, obedecía a motivos políticos, en directa relación con la nueva orientación corporativista. El legislador del Nuevo

Estado temió que las cooperativas sirvieran de subterfugio para el restablecimiento de los sindicatos privados al amparo de seudocooperativas de trasfondo sindical. Este temor lo tuvo, no sólo frente al antiguo sindicalismo izquierdista, cuya derrota militar hacía que de momento no constituyera un peligro de desviación de deformación del nacional-sindicalismo. Como ha puesto de relieve Del Arco, profundo conocedor de estas cuestiones (39), las prevenciones que nos ocupan, también surgieron frente al sindicalismo inspirado en el catolicismo político, que deseaba que frente al sindicalismo nacional, subsistiera otro eclesiástico (40).

La *legislación de 1942-43* surgió del mismo sistema político que la ley de 1938. En su consecuencia *tendió a consagrar el mismo sistema, si bien perfilándolo técnicamente*. En efecto, del sistema de 1942 surgió un sistema de *doble inspección*, al que luego nos referiremos, de tramitación *mixta en los expedientes de constitución* (iniciados en la esfera sindical y ultimados en la ministerial), de *doble registro*, si bien el sindical sólo tenía efectos informativos, mientras el ministerial los tenía constitutivos, y de *encuadramiento sindical* de las Uniones o Federaciones. Bajo este sistema, el movimiento cooperativo español, muy modesto antes de 1936, adquirió un desarrollo innegable. Ello parece acreditar que el franquismo, con todos sus posibles defectos, por su desvío de los valores tradicionales hispánicos, al liberar al cooperativismo de ciertas tendencias politizadoras, resultó para el cooperativismo menos peor que el democratismo de la monarquía canovista y de la República que estaba llamada a sucederle al desbancar Don Alfonso XIII al General Primo de Rivera. Además, el sistema de 1942-43 asignaba a la Organización Sindical una función de supervisión de la pureza cooperativa y de prevención de deformaciones políticas, por ejemplo mediante el sistema de veto sindical para la designación de los altos cargos cooperativos, facultad de veto que se ejerció de hecho con gran moderación, y cuya mera existencia constituía una garantía contra ciertas desviaciones.

El Reglamento de 1971 marca en materia administrativa una clara tendencia a facilitar el paso del sistema administrativo del período que se proclamaba nacional-sindicalista al de *carácter aperturista*. Ahora bien, los propósitos de reforma política del nuevo Reglamento estaban condicionados por la subsistencia de la antigua ley. Esto no obstante, con evidente habilidad, el nuevo Reglamento, respetando la

forma de la ley, reformó muchos aspectos del espíritu de la legislación anterior. Un ejemplo característico del cambio de criterio fue el régimen de veto sindical a los sectores cooperativos; en efecto, la legislación de 1942-43 lo concebía como veto político, y por consiguiente lo admitía en función de un *criterio de oportunidad* en la aceptación o repudio de la elección. En cambio el Reglamento de 1971 pasó a regularlo (art. 41) con un criterio de *legalidad objetiva* de la designación. Es decir, lo limitó a un examen de cumplimiento de los requisitos objetivos para ser designado sector cooperativo, requisitos que además estaban directamente inspirados en los del art. 13 del Código de Comercio: no haber sido condenado por delitos económicos, no hallarse en la situación de quebrado no rehabilitado, etc. De este modo, respetando formalmente el art. 26 de la ley de 1942, el nuevo Reglamento modificaba radicalmente su espíritu dando satisfacción a ideologías y deseos de fuerzas políticas traspirenaicas. Inútil destacar que el cambio que suponen los reglamentos de 1942 y 1971 están en directa relación con el cambio político que suponen dos etapas muy distintas del franquismo: la llamada época azul y el período aperturista.

Finalmente, y dentro de la misma línea política aperturista, la ley de 1974 prescindió ya del todo de la figura del veto sindical.

3. *La Inspección cooperativa.*

La inspección cooperativa (y otras muchas inspecciones públicas) suelen enfrentarse con una dualidad de tendencias y aspiraciones. Por una parte *el Estado no puede abdicar de su función inspectora*, pues ello equivaldría a una renuncia a velar por el respeto del orden jurídico, es decir, equivaldría al abandono, en el orden cooperativo, de una función inherente a la soberanía. Por otra parte, *ciertos sectores del cooperativismo ven la inspección estatal con malos ojos*, por muy diversos motivos: prevención que siempre produce la verificación por una autoridad facultada para sancionar, prevención ideológica frente al poder del Estado de ciertos sectores del cooperativismo de tradición más o menos vagamente revolucionaria, alarma de los rectores poco morales, etc. De esta dualidad de posturas y tendencias, tendiendo a reforzarla o disminuirla. A ello fue preciso añadir un tercer factor a partir del Nuevo Estado: la cuestión de la *intervención ins-*

pectora de una Organización Sindical llamada a encuadrar el cooperativismo en lo que tiene de fenómeno empresarial, e incluso político-social. De ahí, por consiguiente, que las diversas soluciones del sistema inspector estén influidas por las tendencias políticas de los sucesivos legisladores españoles, incluso cuando la actuación inspectora ha sido políticamente neutra.

La *legislación republicana* sancionaba el sistema de inspección ministerial, pero *sin concretar* que los Inspectores constituyeran cuerpo, vagamente se refería a «inspectores especiales de nombramiento ministerial» y a «inspectores temporales autorizados» (art. 56 del Reglamento). Asimismo prevía que la Inspección ejerciera una función preventiva y asesora junto a la represiva. Esta vaguedad en el criterio organizativo es consecuencia probablemente de la novedad que suponía la nueva ordenación, lo que a su vez originaba que el Ministerio no dispusiera de un Cuerpo adecuado para asegurar la función inspectora. Pero abría la puerta a una solución más perfilada (41).

Las reglas sobre *procedimiento* de actuación de la inspección contenidas en el Reglamento de 1931, son también muy escuetas (arts. 60-63). Destaca el que el procedimiento sancionador fuera similar en líneas generales al que ha regido la actuación de la Inspección de Trabajo en las diversas normas procesales aplicadas en el período 1933-1975. Con todo, cabe señalar ciertas peculiaridades en el procedimiento cooperativo de 1931, en particular las siguientes:

a) El acta señalaba los hechos constitutivos de infracción y la disposición infringida, pero la propuesta de sanción se consignaba en oficio aparte dirigido a la Delegación Provincial del Consejo de Trabajo (es decir, al órgano que a estos efectos podemos considerar equivalente a las actuales Delegaciones del Ministerio de Trabajo).

b) En primera instancia resolvía dicha delegación y en alzada el Ministerio de Trabajo, pero la resolución de alzada requería previo dictamen del Consejo de Trabajo.

c) El recurso de alzada podían formularlo tanto la cooperativa como el Inspector.

d) Contra la resolución ministerial no existía ulterior recurso, ni tan siquiera el contencioso administrativo.

La simplicidad de las reglas procesales, limitadas a unas bases generales de actuación es probablemente consecuencia de la entonces novedad del derecho cooperativo y del atraso técnico que acusaba en general el derecho administrativo español de nuestro primer siglo, largo de experiencias liberales (1812-1931). Ahora bien, no deja de sorprender que el legislador republicano sancionara normas rayadas en la indefensión (no consignación en el acta de la sanción propuesta, exclusión del recurso contencioso administrativo) y que, promulgadas por otro régimen más autoritario, hubieran provocado las más acres censuras de nuestros partidarios del liberalismo, coronado o republicano (42).

La *ley de 1938*, en consonancia una vez más con su carácter de norma de transición dictada en tiempo de guerra, poco apto para grandes reformas administrativas, no introduce grandes novedades en materia de organización y procedimiento inspector, si bien sanciona un *principio de tecnificación* al disponer que la inspección se efectuará por personal «técnico y especializado» (art. 15).

La *legislación de 1942-43* supone un desarrollo a la vez del ideal *intervencionista* en materia social y de las consecuencias del *sindicalismo corporativo*. De ahí que llevara a un sistema de inspección muy distinto del de 1931 que la ley de 1938, ley de transición, no había rectificado en lo esencial. Con todo, cabe preguntarse si el sistema de doble inspección, adoptado por la legislación de 1942-43 es el técnicamente más perfecto. En efecto, el Reglamento de 1943 venía a distinguir entre la *inspección ordinaria, asignada a la Organización Sindical* y la *alta inspección cooperativa, atribuida al Ministerio de Trabajo* (art. 87 y siguientes). Pero el texto legal no determinaba qué debía entenderse por alta inspección e inspección ordinaria. Esta vaguedad probablemente era consecuencia de problemas de relaciones políticas entre la C. N. S. y el Ministerio laboral. En la práctica cada inspección efectuó las verificaciones que interesaban al organismo de que dependían, tendiendo a predominar la actuación de los veedores sindicales en la asistencia a las reuniones ordinarias (pero de trasfondo polémico) de las asambleas generales de las cooperativas, es decir, la supervisión cotidiana de problemas calificables de menores; y asumiendo la Inspección del Ministerio de Trabajo las verificaciones de los grandes problemas (examen de contabilidad de las cooperativas de viviendas con escándalos en materia de construc-

ción, etc.). Quedaba además reservado a la Inspección laboral el procedimiento sancionador (en esta materia, los veedores tan sólo podían instar, a través de la Organización Sindical, la actuación de la Inspección Ministerial).

La legislación de 1942-43 originó por una parte los inspectores llamados veedores cooperativos, de naturaleza sindical. Además se vio perfeccionada desde el punto de vista administrativo con la creación, en 1944, de la INSPECCION TECNICA de Previsión Social, que, entre otras funciones, tenía la de inspeccionar las cooperativas. Posteriormente esta Inspección fue refundida en la de Trabajo, y al ser la única Inspección de este Ministerio, asumió la inspección cooperativa en el aspecto *procesal*, la Inspección de Previsión Social gozó de un procedimiento propio, regulado con detalle en el Decreto de 8 de noviembre de 1946. Por primera vez, España pasaba a tener un sistema procesal desarrollado aplicable especialmente (aun cuando no exclusivamente) a las cooperativas. El nuevo procedimiento, de los dos sistemas fundamentales en materia de expedientes disciplinarios (concentración en el acta de las imputaciones y la propuesta de sanción, o dualidad de tramitaciones con pliego de cargos, de descargos y propuesta de sanción), optaba por el sistema dualista, a diferencia de lo que sucede tradicionalmente en los diversos procedimientos sobre infracciones laborales (43). En ello parecía acercarse al procedimiento de 1931, si bien el legislador del Nuevo Estado dio más garantías a las cooperativas que el legislador republicano (resolvía el Director General, con posibilidad de alzada ante el Ministerio y sobre todo con posibilidad de recurrir a la vía contencioso-administrativa, podía pedirse vista de la propuesta de sanción, etcétera).

A partir de la promulgación de la ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y de la fusión de la Inspección de Previsión Social en la de Trabajo, cabía plantearse el *problema de si subsistía el procedimiento de previsión social* o se debía aplicar el general de infracción de las leyes sociales, es decir, el ordinario de la Inspección de Trabajo. Personalmente, creemos preferible el segundo procedimiento, que ofreciendo garantías a los inspeccionados, permite una mayor celeridad y ductilidad de actuación. El Ministerio de Trabajo interpretó que subsistía el antiguo procedimiento y de hecho ha seguido aplicándose con las rectificaciones resultantes de algunas disposiciones posteriores.

El Reglamento de 1971 (arts. 89-93), en lo esencial, tendió más a confirmar que a modificar la evolución que acabamos de señalar. Destaca la función inspectora de la Inspección de Trabajo, admite tácitamente la continuidad del procedimiento en vigor, no excluye la actuación de los veedores sindicales, pero pone de relieve que la facultad sancionadora es de la inspección, si bien cabe actúe a petición de la Organización Sindical (y por consiguiente como resultas de la propuesta de un veedor), regula el sistema de sanciones y prevenciones, adaptándose a las variaciones del poder adquisitivo de la moneda, pero además, perfila el sistema sancionador y cautelar regulando la disolución (punitiva y extrapeenal) de las cooperativas, la remoción de rectores y la intervención temporal de las cooperativas.

A su vez, la *ley de 1974* (arts. 59-60), reitera que la «función inspectora sobre el cumplimiento de la legislación cooperativa en cuanto tal se ejercerá por el Ministerio de Trabajo, a través del Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo», con lo que parece reducir la función de los veedores sindicales (a los que no nombra) a la de representación de la Organización Sindical en las reuniones cooperativas y a la de información a sus superiores, en el ejercicio de las funciones cooperativas asignadas a la Organización Sindical (el art. 33 de la ley Sindical de 1971 asigna a la O. S. la función de «estímulo y desarrollo» del movimiento cooperativo). En cuanto al procedimiento, la ley de 1974 es muy escueta, es decir, se remite implícitamente a sus futuras normas de desarrollo (44). Con todo, a título de garantías, sanciona las de audiencia del interesado y el derecho de recurso, sin excluir el contencioso-administrativo. Además, con un propósito de coordinación administrativa, establece por una parte que las facultades disciplinarias corresponden al Ministerio de Trabajo, pero con obligación de informar a la Organización Sindical.

Nos referimos en estas líneas a la inspección propiamente cooperativa. La actuación de las cooperativas puede incidir en *esferas de otros Ministerios*, como si se tratara de otro tipo de empresas (el pago de tributos afecta a las competencias de las Inspecciones del Ministerio de Hacienda, el estado de la maquinaria en una cooperativa de producción interesa a la Inspección de Industria, etc.). Por tal causa estas inspecciones pueden ejercer sus atribuciones sobre las cooperativas. Entendemos por inspección cooperativa la que

ha de velar por el derecho cooperativo propiamente dicho y es por eso que nos hemos referido a la misma.

Lo acabado de señalar permite advertir una *línea de evolución* en los siguientes sentidos: *Orgánicamente* se desarrolla una progresiva tendencia a estructurar una inspección especializada, aun cuando no exclusivamente encargada de asuntos cooperativos, dependiente del Ministerio de Trabajo y completada por un servicio, también especializado, de veedores sindicales. Y *procesalmente* se registra una corriente dirigida a perfilar un procedimiento también especializado pero no exclusivamente aplicable en materia cooperativa, desarrollando lo que en origen sólo fueron unas líneas generales de actuación, asegurando asimismo las garantías de los expedientados, por las que parece haber velado mucho más el legislador del Nuevo Estado que el de la Segunda República.

NOTAS CITADAS EN EL TEXTO

(1) Véase J. REVENTÓS CARNER *El movimiento cooperativo español*. Barcelona, 1960, pag. 83 y sig.

(2) En atención a la posibilidad, ya histórica, de constituir cooperativas con arreglo a la legislación de asociaciones, en nuestro *Derecho de asociaciones* (Barcelona, Bosch edit., 1967) hacemos varias referencias a las entidades cooperativas, pero sin pretender que actualmente las cooperativas estén sometidas a la ley de asociaciones. Algunas expresiones que pudieran resultar algo oscuras sobre esta cuestión quedan aclaradas en la pag. 386 de dicho libro.

(3) J. L. DEL ARCO en su trabajo *Génesis de la nueva ley* (de cooperativas de 1974), en "Estudios cooperativos" n.º 36-38 (1975-6), pag. 6, ha puesto de relieve la resistencia al corporativismo estatal procedía en 1938 principalmente del sector politizado de la Iglesia Romana, concretamente de la Confederación Nacional Católico Agraria. Ello se explica en parte, puesto que la politización de la cooperación de consumo desarrolló fundamentalmente en pro de la izquierda, enfrentada en la guerra civil al nuevo Estado (nosotros hemos conocido una cooperativa en la Plana de Vich cuyos locales sirvieron de centro de reunión a los diversos grupos del frente popular al organizar las elecciones de febrero de 1936); y el mismo enfrentamiento armado las descalificaba para otro tipo de oposición. Con todo, esta información de Del Arco es interesante por suponer de parte de un sector del catolicismo político de la época dar una preferencia a sus intereses de grupo sobre las propias doctrinas corporativas Pío XI, el Papa entonces reinante.

(4) Ello es evidente a la luz del texto en sí y de la situación política llamada "aperturista" de la época en que se promulgó. Además, lo corrobora, (con la autoridad de haber participado en la elaboración de dicho Reglamento) Del Arco en *Necesidad y riesgos de una ley de Cooperación*, Zaragoza, 1972, pag. 18.

(5) Véase REVENTÓS *ob. cit.*, pag. 76.

(6) LLUIS *Derecho de Cooperativas*, Boch edit., Barcelona, T.º I, pags. 12 y sig.

(7) La propiedad, sus formas y fundamento constituyen uno de los temas básicos en torno a los cuales giran los modernos problemas y posturas sociales, entre ellos el cooperativismo, en lo que tiene de movimiento opuesto a los propietarios del gran capital. Esta figura, tan trascendente socialmente que es la propiedad, resulta asimismo de difícilísima definición. El derecho romano no consiguió definir su esencia y se limitó a señalar sus efectos o contenido (facultades de usar, disponer, excluir a terceros, etc.). Y la mayoría de los Códigos civiles modernos, entre ellos el español (art. 348), siguen el sistema romano. Excepcionalmente el argentino define el dominio como la situación de sumisión de una cosa a la voluntad de una persona. Personalmente hemos propuesto para la propiedad las definiciones de *señorío privado de las personas sobre los objetos de derecho* (concepción amplia) y de *señorío privado de las personas sobre las cosas y por razón de pertenencia* (concepción estricta). Ambas definiciones, así como la distinción entre propiedad y derecho de propiedad, las formulamos en nuestro trabajo *Empresa y Propiedad*, Barcelona, 1976, pág. 6. Hemos de señalar asimismo que, ya antes que nosotros, Federico de Mallol y Guarro (*La indemnización y el justiprecio en la expropiación forzosa*, Barcelona, 1966, pag 12), concibió la propiedad como el señorío de las personas sobre los bienes. Ahora bien, dada la naturaleza de su trabajo (estudio del justiprecio en la expropiación), no lo orientó hacia la formulación de la definición estricta de la idea que nos ocupa.

(8) DEL ARCO *Los Principios cooperativos en la ley General de Cooperativas* "Estudios Cooperativos" n.º 36-38, pag. 30-31.

(9) LLUIS *Derecho de cooperativas*, T.º I, pag. 333 y sig.

(10) Véase PEDRO M. G. QUIJANO *El Derecho Económico social*, Madrid, 1951, pag. 59 y sig. y LLUIS *Las Bases de la Sociedad y el problema social*, Barcelona, 1954, pag. 91 y sig.

(11) DEL ARCO *Necesidad*, pag. 19.

(12) Véase LLUIS *Derechos de Asociaciones*, Barcelona, 1957, pag. 386.

(13) Apartándose del criterio de la legislación central, la ley catalana de bases de 1934 (art. 12) establecía que las cooperativas "se podrán constituir en forma popular o mercantil, segons quina sigui la finalitat que persegueixin". Es decir, mantenía una dualidad y no por razón de la forma, sino por la del fin, siguiendo por tanto los criterios de distinción entre sociedades civiles y mercantiles (por el fin) característico de los códigos centrales del siglo pasado. Sobre el problema de esta distinción véase GABRIEL AVILÉS CUCURELLA y JOSÉ M. POU DE AVILÉS, *Derecho mercantil*, Barcelona, 1974, pag. 70-84.

(14) Esta posición hemos mantenido en nuestro *Derecho de cooperativas*, T.º I, pag. 125 y sig. También parece ser la postura de Vicente y Gella, aun cuando no resulta claro si tuvo visión del problema. Véase A. VICENTE Y GELLA *Introducción al Derecho mercantil comparado*, Barcelona, 1941, pag. 153-161.

(15) Véase LLUIS *Derecho de cooperativas*, T.º I, pag. 135.

(16) Véase la nota 13.

(17) Véase LLUIS *Derecho de cooperativas*, T.º I, pag. 286 y sig.

(18) La legislación catalana (art. 12 de la ley de Bases de 1934) abría ya la puerta a la idea de sociedad cooperativa *sui generis*, para las llamadas cooperativas populares. Pero lo hacían con una técnica bastante imperfecta que dificultaba conocer el alcance exacto de dicha medida. En todo caso hemos de considerarla como un antecedente de la postura del legislador general de 1942-43.

(19) Véase LLUIS *Derecho de cooperativas*, T.º I, pag. 137

(20) Véase LLUIS *Las sociedades cooperativas y su régimen de gobierno a la luz de la ley española de 1974* "Estudios cooperativos" n.º 36-38, pag. 89.

(21) Véase MARCELO CATALÁ RUIZ *Historia y doctrina politicosocial*, Madrid, 1952, pag. 186-187.

(22) LLUIS *Derecho de cooperativas*, T.º I, págs. 333-395.

(23) DEL ARCO (*Los Principios...*, págs. 27 y sig.), señala con solidísima argumentación que nuestra ley de 1974 responde a un manifiesto propósito de adecuar la legislación española a la última formulación de los principios cooperativos por la A. C. I. Abstracción hecha del valor de esta postura del legislador, hemos de destacar el condicionamiento internacional de la última evolución de nuestra legislación en el importante punto que nos ocupa, fenómeno que como españoles hemos de lamentar profundamente.

(24) DEL ARCO (*Los Principios...*, pag. 33) ha tendido a identificar el principio de variabilidad de socios con el de libertad. También nosotros (*derechos de cooperativas*, T.º I, pag. 381) hemos coincidido en considerar que existe una íntima relación entre la esfera de libertad (o para ser más exactos, de autonomía de la voluntad reconocida por el Estado Soberano a los sometidos a su imperio) y la variabilidad de socios. Con todo no creemos quepa la identificación absoluta, pues la autonomía de la voluntad puede tener otras manifestaciones. Pero no creemos diverger en esencia en este punto del pensamiento de Del Arco, dadas las atinadas observaciones que el mismo hace sobre el ejercicio de la libertad (es decir, de la autonomía de la voluntad) por los socios de las cooperativas.

(25) LLUIS *Derecho de Asociaciones*, pag. 65 y sigtes.

(26) Por no considerarse aún un derecho de un individuo sobre otro, cabe partir de una consideración igualitaria de los hombres, pero *en tanto no se ha determinado un elemento diferenciador*; con todo, esta observación viene referida al proceso mental de que enjuicia, pues en realidad los hombres son desiguales desde su nacimiento, biológicamente, intelectualmente e incluso sociológicamente (en atención a la función y servicios sociales que están llamados a ejercer por causa de las condiciones sociales en que han nacido). Obsérvese que lo indicado no excluye la libertad humana, pues estas condiciones (originarias y las adquiridas en el curso de la vida) suponen una gama de posibles comportamientos distintos entre los que el hombre podrá optar al amparo de su ontológica libertad otorgada por Dios y dentro de su jurídica capacidad de autonomía fijada por el poder público, que si es legítimo tiene un poder recibido de Dios. Así lo hemos señalado en *el sujeto de la historia*, Barcelona, 1951, pag. 6 y sig. y en *las Doctrinas del Padre Mariana "Casesarauguta"* n.º 21-22 (1964), pag. 123 y sig. En todo caso en cuanto aparece el elemento diferenciado no cabe igual trato a seres desiguales.

(27) En sus nuevas orientaciones, una vez más el legislador de 1974 vio facilitada su tarea por el Reglamento de transición de 1971, según ha analizado FRANCISCO VICENT (Véase su trabajo *el nuevo régimen económico de la cooperativa*, en "Estudios cooperativos", n.º 36-38, pag. 167 y sig.).

(28) El proyecto de ley de cooperación de 1974, origen directo de la ley del mismo año, utilizaba incluso la expresión "asociado comanditario" (artículo 15) que se rectificó posteriormente por parecer, sin duda, demasiado "mercantil".

(29) También el art. 1 (condición 2) de la Ley Catalana de Bases, disponía imperativamente que "el nombre de socis será il. limitat"; pero, de modo más o menos indirecto, la ley de desarrollo del cooperativismo de marzo de 1934 daba pie para limitar esta regla en las cooperativas de trabajo y producción (art. 24) y en las mixtas de producción y consumo (art. 36).

(30) Como ha advertido DEL ARCO, la puerta abierta para salir plantea problemas muy distintos, por su relación con la solvencia y estabilidad de la cooperativa y los deberes adquiridos por el socio para con la misma. Véase DEL ARCO *Los Principios...*, págs. 36-41. Nuestro criterio sobre este problema en la nueva ley puede verse en *Las sociedades cooperativas y su régimen de gobierno...*, págs. 109-113.

(31) Véase LLUIS, *Las sociedades cooperativas...*, pag. 95-98 y *El Jefe de empresa ante el Derecho laboral español*, Barcelona, 1966, págs. 12 y sig.

(32) LLUIS, *Empresa y Propiedad*, Barcelona, 1976, pag. 91.

(33) La relación entre la génesis del moderno derecho social y la reacción contra los inconvenientes del liberalismo clásico, está admitida entre los más diversos autores, aun cuando puedan variar en la interpretación del fenómeno. Véase EFRÉN BORRAJO DACRUZ, *Introducción al Derecho español del Trabajo*, Madrid, 1969, pag. 83 y sig., MIGUEL HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, *Tratado elemental de Derecho del Trabajo*, T. I, Madrid, 1972, pag. 62 y sig. y LLUIS, *Manual de Derecho laboral*, Barcelona, 1975, pag. 36 y sig.

(34) La ley desarrollada catalana de 1934 (art. 9), siguiendo la pauta de la general española de 1931, también adoptó un sistema graduado, pero superando algunas de las innecesarias complejidades de la de 1931. Sin duda, los cuatro años de experiencia de la ley general fueron útiles al legislador catalán. Era una faceta más en que los españoles orientales teníamos que agradecer la utilidad de la labor jurídica desarrollada en la Meseta y de sus consiguientes enseñanzas.

(35) Véase AVILÉS, *ob. cit.*, pag. 87 y LLUIS, *Manual...*, págs. 103 y sig.

(36) Véase LLUIS, *Derecho de asociaciones*, págs. 65 y sig. y FRANCISCO LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *La ordenación legal de las asociaciones*, Barcelona, 1974, págs. 11-15.

(37) LLUIS, *Derecho de cooperativas*, T. II, págs. 164 y sig.

(38) Habrá podido apreciar el lector que en general, la legislación catalana de 1934 coincide con las tendencias de la general de 1931. Este rasgo tiene importantes excepciones en materia administrativa. La ley de Bases preveía (art. 13) una Sección de cooperativas que dependería de la Consejería de Economía y no de la de Trabajo, y el Registro catalán de cooperativas (llamado a ejercer en la Región autónoma la misma función que el Registro Central) estaría adscrito a dicha Sección. Por cierto que en nuestro Derecho de cooperativas (T. I, pag. 244) aparece la expresión "Conserjería"

de Economía, por lo cual se nos ha imputado no saber traducir el catalán. Nos sorprende que el autor de esta imputación no se le haya ocurrido pensar en una errata de imprenta, que consideramos manifiesta, tanto más cuanto que, de no entender el catalán, podíamos haber consultado el texto castellano de la ley, ya que el "Boletín de la Generalidad" (por exigencia lógica del art. 2 del Estatuto de autonomía) era bilingüe. En todo caso, podemos tranquilizar a quien teme que hemos cometido este desliz: jamás pasó por nuestro magín que la Generalidad pusiera el movimiento cooperativo a las ordenes de un portero.

(39) DÍL Arco *Génesis...*, pág. 6.

(40) Guiándonos estrictamente por el Evangelio (*San Mateo*, 22,21) y (*San Juan*, 18,36) dudamos mucho de que la creación de sindicatos o cooperativas confesionales resulte conforme a las enseñanzas del Mesías.

(41) La ley de bases catalana (art. 32) preveía la existencia de inspectores "especiales" (nombrados por el Consejero de Economía), para casos concretos, éstos deberían ser funcionarios, pero no se exigía su especialización en la función inspectora y finalmente admitía inspectores de las entidades federativas. Los dos primeros recuerdan los previstos en la ley general de 1931, el establecimiento de los federativos sugiere muchas reservas.

(42) La ley de bases catalana (art. 36) preveía un procedimiento cuyas reglas generales recuerdan los de la ley de 1931 (simplicidad, etc.), pero con ciertas peculiaridades: competencia de los órganos de la Región autónoma en lógica consecuencia de su condición de tal, lo que originaba que del expediente promovido por el acta del inspector conociera en primera instancia el Consejo (catalán) Superior de la Cooperación y en alzada se podía recurrir ante el Consejero de Economía (art. 37 de la Ley de Bases y art. 57 de la ley desarrollada). A la vista de lo indicado en el curso de este trabajo, apreciará el lector que la promulgación de una ley central, carecía de justificación en 1934, pues sólo podía llevar a problemas de derecho interregional para cuestiones de detalle. En cambio resultaba concorde con la lógica del sistema autónomo dotar a Cataluña de la administración cooperativa y en su consecuencia dictar normas de adecuación de la legislación administrativa cooperativa al sistema orgánico de la Generalidad.

(43) LLUIS, *Las actas de la Inspección de Trabajo*, Barcelona, 1961, páginas 96 y sig.

(44) J. J. SANZ JARQUE (*Normas para la aplicación de la Ley General de Cooperativas que es preciso dictar*, "Estudios cooperativos", núms. 36-38, págs. 225 y sig.), conviene con nosotros que, entre las normas de la futura legislación de desarrollo, deberán figurar diversas reglas orgánicas y funcionales, es decir, procesales.