

## EN TORNO AL CONCEPTO LEGAL DE COOPERACION

**C**ONSTITUYE la cooperación uno de los sectores institucionales más interesantes de la política social. Ontológicamente se nos ofrece como una acusada institución social. Es una condensación de actividades humanas, actividades que no llegaron a despersonalizarse como en otras formas de agrupación. En el panorama sociológico cae dentro de los esquemas grupales que sugieren mayor autenticidad. Ciertamente, los vínculos cooperativos son testigos intachables de una íntima y peculiar modalidad de interrelación.

La cooperativa resulta una institución social no sólo en cuanto al *corpus*, sino también en cuanto al *animus*, ya que la *affectio societatis* en este caso es decisivamente social, empleando el adjetivo social no en un sentido general, sino en el más restringido que puede tener dentro de la terminología de estos CUADERNOS.

La cooperación, aparte de su naturaleza social, tiene una faceta política o más exactamente diríamos una verdadera dimensión políticosocial, pues aunque el hecho cooperativo presuponga en cierto modo una estructura comunitaria de base económica y su objetivo inmediato sea, en apariencia al menos, exclusivamente patrimonial, tales caracteres externos no desvirtúan, antes bien matizan aquel interno substrato políticosocial. Políticosocial es también su motivación y su devenir históricos. Políticosocial es su causa eficiente y su causa

final. Si el primado de lo económico se advierte en su supraestructura y en su orden funcional, en cambio, lo que explica el origen y desenvolvimiento ulterior de toda experiencia cooperativa, al menos de las experiencias tradicionales hasta ahora conocidas (1), es el afán de proteger con determinadas formas asociativas la posición social de ciertos sectores de población y de corregir en sus consecuencias sociológicas posibles abusos de los sistemas corrientes de sociedades mercantiles. Es decir, modificar, por una parte, los métodos de asociación para constituir empresas económicas, conformando la contextura social de los entes así creados dentro de unos esquemas y de una acción fuertemente colectivizados. El régimen cooperativo como método de organización económicosocial supone una transformación del capitalismo, entendido éste en el sentido estructural de Sombart, aunque, como ya se ha advertido por algunos apóstoles y propagandistas de la cooperación, ésta no va en sí contra el empresariado, sino más bien contra algunas formas de abuso o desorganización del mismo.

Ahora bien, prescindiendo aquí de tan interesante tema, así como de otros no menos sugestivos desde el punto de vista políticosocial, entre ellos el de las posibles consecuencias que para la sociedad y aun para el Estado puede reportar la progresiva cooperativización de la economía, debemos ocuparnos úni-

---

(1) Al referirnos a las experiencias cooperativas hasta ahora conocidas aludimos a las que son conceptual y sociológicamente consideradas como tales, y no al posible caso de enmascaramiento de Compañías anónimas o de Compañías regulares colectivas, así como de formas más complejas de asociacionismo mercantil (*rings, truts, concerns*, etc., u otras unidades de tendencia monopolística), que acuden al régimen cooperativo ya como un movimiento de diversión o evasión fiscal, ya con fines de propaganda u otros móviles distintos a los netamente cooperativos.

camente, como dice el título del ensayo, de la concepción legal de ese fenómeno.

Ante todo hay que comenzar por aclarar que dicho fenómeno, como tantos otros, tuvo una realidad histórica previa a su configuración jurídica. La cooperación nace en la calle. No la ha inventado el legislador ni tampoco la ha propugnado como fórmula de reorganización social. La vida cooperativa es anterior al derecho cooperativo. Hay, pues, un cooperativismo *de facto* y un cooperativismo legalizado. Este último no porque el Poder público haya pensado en generalizarlo como forma exclusiva de organización de Empresas, ni tampoco porque haya tratado de ponerle trabas o dificultades. Antes al contrario, aquella legalización surgió para evitar muchos caballos de Troya en el seno del cooperativismo. Hay, por otra parte, razones todavía más prácticas de orden fiscal o tributario que asimismo justifican la intervención de la ley.

Obvio es tratar de explicar cómo la primera manifestación intervencionista del ordenamiento cooperativo habría de ser el concepto mismo de lo que debe entenderse por cooperación. La ley tuvo que comenzar, pues, por fijar y delimitar el concepto de sociedad cooperativa. En nuestra legislación vigente así sucede, y como vamos a ver, la delimitación se lleva a cabo con discreto acierto.

La ley española, para perfilar aquel concepto sigue las que llamaríamos concepciones clásicas del pensamiento cooperativista, es decir, la idea crucial de la no *mercantilización de las cooperativas*. Idea que ya se apunta en una serie de anteproyectos de ley de Cooperativas que reiteradamente expusiera en su cátedra de Cooperación el que después sería autor del anteproyecto técnico que se convirtió en ley de 8 de septiembre

de 1931 (2). Idea que, todavía más depurada, pasó a la vigente y sobre la que también se insiste por sus comentaristas.

En efecto, al discurrir sobre la misión y sentido de la ley que hoy rige, la de 2 de enero de 1942, persona tan poco sospechosa de criterio parcial a este respecto como es el ahora catedrático de Derecho mercantil de la Universidad de Barcelona, señala cómo todo ente comercial, sea cualquiera la denominación que adopte, queda al margen de dicha ley (3).

Por su parte, el actual obispo de León, al estudiar monográficamente la cooperación como sistema económicosocial, en una de sus páginas dice cómo «bajo la apariencia externa de cooperativas se forman principalmente uniones de cártel y algún *truts*». «Nada menos ajeno a la cooperación como fórmula económicosocial. Todas estas uniones o fusiones de tipo supercapitalista —añade— son para mayor lucro y poder del capital» (4).

Sin duda estas doctrinas parecerán más sociológicas que jurídicas, pero es indispensable tenerlas presentes, pues en ellas se encuentra el fundamento moral de las normas que contraponen el ánimo de lucro al espíritu cooperativista; es una

---

(2) Cátedra que dirigió en la Escuela Social de Madrid el gran maestro y divulgador del cooperativismo ANTONIO GASCÓN Y MIRAMÓN. Vid., entre otras de sus obras, *La cooperación en el mundo* (Madrid, 1925): «En todas partes o se ha dotado ya a la cooperación de un régimen jurídico propio, abriéndole amplios cauces para su desenvolvimiento, o se está en vías de hacerlo», pág. 500. Cfr. también en dicha obra un interesante resumen bibliográfico hasta el año de su publicación, en págs. 501 y sigs. Para bibliografía posterior cfr. nuestro *Curso de Derecho del Trabajo*, 2.<sup>a</sup> ed., págs. 434 y sigs., así como la que periódicamente se da en estos CUADERNOS y en la *Revista de Cooperación*.

(3) Vid. ANTONIO POLO: «Misión y sentido de la ley de Cooperación», en *Revista de Derecho Privado*, 1942.

(4) Vid. LUIS ALMARCHA: *La cooperación como sistema económicosocial*, prólogo del doctor Leopoldo Eijo y Garay, Madrid, 1945, págs. 24 y sigs.

doctrina que deriva del artículo primero de la ley, desarrollado por el también art. 1.º del Reglamento: *Es sociedad cooperativa* —dice aquélla— *la reunión de personas naturales o jurídicas que se obligan a aunar sus esfuerzos con capital variable y sin ánimo de lucro, al objeto de lograr fines comunes de orden económicosocial, sometiéndose expresamente a las disposiciones de esta ley.*

Como consecuencia de una rigurosa hermenéutica de tales preceptos, se insinúa en otra parte de la mencionada monografía: «La ley, consecuente con la exclusión de toda forma mercantil, ha suprimido las cooperativas comerciales, que compran para vender sin transformar. La especulación de precios es ajena a la cooperación» (5).

Este afán de mantener apartada la actividad de las cooperativas de toda actividad mercantil manifiéstase asimismo en otros sectores de la doctrina patria estrechamente unidos a la organización oficial de la cooperación, así como también concuerda con las tendencias de la doctrina legal, entre otras las recogidas por la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 1944, al determinar que es «característico de las cooperativas la falta de ánimo de lucro que constituye el móvil esencial de la actividad comercial».

El art. 1.º del Reglamento repite el concepto de sociedad cooperativa del art. 1.º de la ley, y además agrega, como una fundamental aclaración conceptual, que el lucro a que se refiere dicha definición de la ley (el lucro excluyente de la calidad de ente cooperativo) «es el calificado de mercantil, o sea el que supone un beneficio exclusivo para la intermediación».

---

(5) Op. cit., pág. 175. Es casi una interpretación auténtica, pues dicha autoridad (autoridad religiosa y cooperativa) fué una de las personas que formaron parte de la Comisión encargada de redactar el proyecto de la hoy vigente ley.

Sentada esta premisa esencial de la ley y su Reglamento, premisa básica que constituye uno de los puntos esenciales de nuestro Derecho cooperativo y que no es posible eludir ni bajo los más espaciosos pretextos de fomento o política del cooperativismo, viene otra cuestión, decisiva a efectos de la aplicación práctica de la legalidad lógicoformal, a saber: el de si a una determinada entidad que se constituye como sociedad cooperativa, le alcance o no el régimen de la cooperación.

El problema de la conceptualización legal de un hecho o la consideración legal de un ente, lo que en la técnica jurídica general recibe el nombre, subsunción, tipificación, etc., viene designado en terminología del Derecho registral con el nombre de calificación. El acto por el cual una sociedad se convierte jurídicamente en cooperativa es, dentro de nuestro Derecho positivo, el acto de calificación registral. En tanto en cuanto no se le califique jurídicamente por la Administración, que la registra y aprueba sus Estatutos, no podrá vivir la sociedad su vida cooperativa. No se sigue de ello que la simple inscripción en el registro de cooperativas y la aprobación de las normas rectoras particulares de la sociedad constituyan actos plenamente declarativos. El acto de la Administración es más bien autenticante. Califica una realidad, pero no la crea. Es decir, la cooperativa, para ser reconocida jurídicamente, es preciso que exista como tal o que en potencia pueda existir.

En suma, el acto administrativo dual que emana del Ministerio de Trabajo, y por el que se aprueban los Estatutos y se dispone la inscripción en el registro de cooperativas de una sociedad, es un acto puramente formal, que ha de ir acompañado de una situación sustancial, que, con tecnicismo del campo económico, llamaríamos situación *ex post* y situación *ex ante*. Los Estatutos constituyen un proyecto de actividad;

es como un programa de funciones que presenta un grupo más o menos anónimo y que ha de enjuiciar el organismo registral del Ministerio de Trabajo para dar o no su aprobación. Es lo que llamaríamos situación *ex ante*. Con arreglo a los planes de los socios, la entidad merece o no la calificación de cooperativa. Puede ocurrir que estos planes sean formulados ante la Administración de tal modo que parezcan estrictamente cooperativos, aunque esas apariencias y toda posible enunciación verbal en torno a los fines cooperativos sean contradichos por la naturaleza intrínseca y por las funciones propias de la entidad que se pretende constituir, la Administración casi viene obligada a dar por buena su constitución. Sobre todo si los fines que se anuncian y la organización que se proyecta pueden caber dentro de una posible legalidad cooperativa. Mas en definitiva la apreciación apriorística que se intuye en el acto de calificación ha de ser confirmada en la realidad posterior. Nada importa la calificación oficial ni la denominación formal de una entidad si ésta, en el pleno desenvolvimiento de su vida económica y social, contradice los fines cooperativos y realiza actos calificables de intermediación mercantil.

Esta consideración *a posteriori* de la pretendida sociedad cooperativa, que sustancialmente pierde su naturaleza de tal, aunque formalmente continúe manteniéndola por inercia institucional, es la que podemos denominar situación *ex post*. Después del acto previo de calificación es susceptible de revisarse el acuerdo administrativo, y entonces tiene la Administración mayores probabilidades de acierto que en la calificación previa, pues contempla no sólo un proyecto, sino la plena y verdadera realidad social.

Dicha situación *ex post* cabe revisarse de oficio por la misma Administración, al ponerse en marcha, bien por denuncia

o por propio impulso, el dispositivo fiscalizador. Doble dispositivo en este caso, por existir una inspección sindical y una inspección gubernativa, que tienen encomendadas, en un poco frecuente paralelismo de actividades, una constante vigilancia del concepto de cooperación. En efecto, tanto los veedores cooperativos, dependientes de la Obra Sindical de Cooperación, como los inspectores técnicos de Previsión Social, dependientes del Ministerio de Trabajo, tienen por objeto vigilar la vida y desenvolvimiento de las cooperativas, evitando aquella inercia institucional y pudiendo llegar a proponer la descalificación de una entidad que inicialmente había sido estimada como tal cooperativa.

El Derecho vigente no sólo autoriza, por tanto, sino que prevé que la calificación como cooperativa de una sociedad pueda ser objeto de revisión. Este revisionismo del ordenamiento español derívase, además, del cambio de posiciones que adopta el legislador en la ley de 9 de septiembre de 1931, explícitamente derogada, y en la ley de 2 de enero de 1942, hoy en vigor. En aquella ley existía un artículo (el 28) que se refería expresamente a ciertas formas de «cooperativas profesionales». Además de atribuirles como finalidad la de realizar conjuntamente y sobre base cooperativa determinadas operaciones encaminadas al mejoramiento económico y técnico de su explotación, referíanse como actividades esenciales «señaladamente» las de «adquirir y distribuir a sus asociados los artículos que sean objeto de su comercio». Dicho precepto ha sido suprimido en la ley vigente, y sólo una leve reminiscencia de su alcance queda en el art. 40.

Como el sistema cooperativo español es un sistema cerrado (no caben otros tipos de cooperativas distintos a los enu-



merados en la ley), hay que aceptar que las antes llamadas cooperativas profesionales quedaron suprimidas.

La ley de 1942 marca, en efecto, un criterio más restrictivo que la de 1931 para conferir la calificación de cooperativa, y el art. 1.º de aquélla no cabe desvirtuarlo por una distensión de un precepto realmente un tanto inconcreto e impreciso como es el 40. Una norma genérica podría modificarse por una norma concreta, pero no a la inversa. Es decir, si el artículo 1.º de la ley permitiese una amplia interpretación y a su vez el art. 40 contuviera una referencia indirecta a cooperativas profesionales o mercantiles, entonces cabría resolver la posible contradicción legal según lo preceptuado en la norma concreta. Mas como no es ese el caso de la ley, sino totalmente el contrario, habrá de estarse a lo que dispone el art. 40 en función del art. 1.º, porque además de ser éste el precepto genérico es el de mayor concreción, aunque parezca una paradoja, dado que en dicho art. 1.º no sólo se definen todas las cooperativas, sino que también se señalan particularidades concretas de su estructura económico-social, en tanto que en el artículo 40 se deja sin perfilar en absoluto las peculiaridades del tipo de cooperativas a que se refiere. A tales efectos, se ha de tener muy en cuenta, además, el principio jurídico de primacía de la ley sobre el de interpretación integradora en los casos dudosos, pues que si el silencio de una disposición legal puede llenarse en parte por lo que dispone la ley misma precisamente en sus preceptos más fundamentales, no parece admisible recurrir a la voluntad de los ciudadanos para cubrir supuestas lagunas, sobre todo cuando esa voluntad puede estar en contra de lo que la propia ley ordena de forma clara y patente.

Es obvio que el tipo de cooperativas industriales no se

perfila muy detalladamente por el legislador, pero de todas suertes, y aunque se entendiera el término «industria» en un sentido desmesurado, equivalente al de comercio, en ningún caso la intermediación con fines mercantiles cabría dentro de la ley vigente.

¿Quiénes pueden decidir la aplicación del concepto legal? En vía contenciosa, la autoridad judicial (6); pero aun sin llegar a la vía litigiosa la ley española la prevé, como antes dijimos, por una doble supervigilancia del concepto de cooperación.

En primer término, la Obra Sindical de Cooperación, de conformidad con el art. 54 de la ley, tiene plena competencia, incluso con cierta autonomía funcional de la Delegación Nacional de Sindicatos, para «proponer en su caso al ministro de Trabajo la imposición de sanciones». Además, en cumplimiento de lo que manda el art. 55 de la misma ley, habrá de cuidar «de mantener en toda su pureza el espíritu cooperativo, conservándolo alejado de toda posible desviación de su verdadero sentido». Preceptos ambos que han sido desarrollados por el Reglamento de 1943 y particularmente por el art. 75, al disponer que la citada Obra velará especialmente por que las cooperativas «no desvíen su verdadero sentido, asegurándose de que la determinación de márgenes de previsión y excesos de percepción, fondos de reserva y obras sociales se ajusten a criterios normales y no encubran beneficios indebidos de los asociados, en perjuicio del fin social de la entidad».

Además de esta fiscalización sindical de la naturaleza puramente cooperativa de las entidades de dudosa configuración

---

(6) Que sea la jurisdicción ordinaria o la contenciosoadministrativa o la social es asunto del que también habría que tratar.

existe, decíamos, otra fiscalización gubernativa. Esta se lleva a cabo por la Inspección Técnica de Previsión Social, que tiene, entre otros cometidos, la vigilancia de las sociedades cooperativas, conforme al párrafo h) del art. 2.º de la ley de 4 de mayo de 1948, que reitera el apartado g) del mismo artículo del Reglamento de 8 de noviembre de 1946.

En este último Reglamento y en el inciso e) de su artículo 9.º, que determina las facultades de la Inspección en relación con las cooperativas, se determina el que aquélla vigilará «que dichas sociedades no realicen actos que consistan en combinaciones mercantilmente lucrativas o de exclusiva intermediación comercial».

Si un comerciante advierte que una llamada cooperativa se dedica a actividades de exclusiva intermediación comercial, puede denunciar el hecho a la Inspección referida para que tome las providencias oportunas. Ello es rigurosamente lícito, ya que, conforme al art. 23 del referido Reglamento de dicha Inspección, las inspecciones podrán realizarse en virtud de denuncia formulada a la misma.

Si dicha Inspección comprueba las infracciones denunciadas podrán imponerse las oportunas sanciones que indica el artículo 35 del reiterado Reglamento de 8 de noviembre de 1946, pero además, y según se prevé en los párrafos finales de dicho art. 35, cuando las circunstancias y trascendencia de los hechos comprobados así lo requieran podrá disponerse: a), la intervención temporal de la entidad; b), la remoción de sus directivos o gestores, sin perjuicio de hacer efectivas responsabilidades; c), la exclusión de la entidad de los Registros oficiales del Ministerio de Trabajo.

¿Quiere esto decir que el concepto legal de cooperación dependa en España del *bon plaisir* de la Administración, es

decir, quede a merced de la autonomía de la voluntad burocrática? No; la discrecionalidad de los «órganos de calificación» o de los «órganos de fiscalización» es mínima, por estar en todo caso sometidos al Derecho (7). Es, en último término, en aquel artículo 1.º de la ley, robustecido en su definición conceptual por el también primer artículo del Reglamento, donde unos u otros organismos habrán de buscar los fundamentos de sus decisiones. En una palabra, la cooperación no es un concepto discrecional, sino reglado, y la libertad para constituir cooperativas ha de atemperarse a las exigencias mínimas de su ordenamiento legal.

EUGENIO PÉREZ BOTIJA

---

(7) Derecho que es una garantía tanto para la Administración como para los administrados y una salvaguarda tanto para los auténticos cooperadores como para los que sin serlo pudieran ser lesionados en sus intereses por la acción de seudocooperadores.