

# **Administración Pública y Sociedades Cooperativas en la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ALGUNOS APUNTES PREVIOS SOBRE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA EN LA MATERIA.—2.1. El artículo 129.2 CE y la regulación sobre las cooperativas como materia competencial.—2.2. La doctrina del Tribunal Constitucional y el devenir posterior de la competencia sobre Sociedades Cooperativas.—III. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY MADRILEÑA. COMPARATIVA CON LAS DETERMINACIONES DE LAS RESTANTES NORMAS AUTONÓMICAS.—3.1. Leyes de primera y segunda generación. La denominada «Huida del Derecho Cooperativo».—3.2. El modelo seguido en la previsión del artículo 2 LCM.—IV. LAS COOPERATIVAS Y SU REGISTRO: ALCANCE Y CARACTERES DE LA ACTIVIDAD REGISTRAL.—4.1. Consideraciones generales sobre los Registros de Cooperativas: naturaleza administrativa y eficacia jurídica.—4.2. Nacimiento de la cooperativa. Carácter constitutivo de la inscripción registral.—4.3. Breve recorrido por las funciones del Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid.—V. DEL TÍTULO II LCMY SUS PREVISIONES.—5.1. El fomento del cooperativismo como principio general.—5.2. Régimen sancionador.—5.2.1. Tipificación de infracciones y sanciones.—5.2.2. Personas responsables.—5.2.3. Otros apuntes sobre el régimen sancionador en la LCM.—5.3. Descalificación de la cooperativa.—5.3.1. Causas de descalificación.—5.3.2. Aspectos procedimentales.—5.4. Una potestad administrativa no prevista en la LCM: la intervención temporal de Sociedades Cooperativas.—5.5. El Consejo de Cooperativismo de la Comunidad de Madrid: su composición y funciones.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Dice el artículo 1 de la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid <sup>1</sup>, que *«la cooperativa es una asociación autónoma de personas, tanto físicas como jurídicas, que se han unido de forma voluntaria para satisfacer*

---

★ Profesora de Derecho Administrativo. Universidad Pontificia de Comillas.

<sup>1</sup> BOCM 87/1999, de 14 de abril, BOE 131/1999, de 2 de junio, en adelante, LCM.

*sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática».*

Esta definición viene a condensar los caracteres principales de una fórmula societaria compleja, singular en algunos de sus rasgos distintivos, en la que conviven dos aspectos que constituyen partes indisponibles de su esencia: de un lado, su naturaleza de empresa democrática derivada de la realización de actividades económicas bajo principios organizativos que dan primacía al individuo sobre el capital; de otro, su vocación social basada en el intento de superación de los moldes de la empresa capitalista clásica hacia la consecución de objetivos que, aunque inmediatamente dirigidos a la satisfacción de necesidades de los socios cooperativistas, trascienden a éstos y propician la obtención de beneficios de orden supraindividual<sup>2</sup>.

Tratar de hacer un análisis exhaustivo de la regulación madrileña es algo que excede, por razones obvias, de un trabajo de este tipo. Por ello, hemos centrado nuestro estudio en la parcela de relación entre la Administración Pública y las cooperativas y los mecanismos públicos de intervención en este tipo de sociedades; un ámbito no exento de dificultades de diverso tipo que iremos desgranando a lo largo de estas líneas.

## II. ALGUNOS APUNTES PREVIOS SOBRE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA EN LA MATERIA

Aun sin ánimo de desenfocar el objeto de nuestro estudio, conviene que nos detengamos siquiera brevemente en un aspecto de la realidad actual que tal vez ofrece un escenario engañoso. Nos referimos al aparentemente indiscutible hecho de que la «materia cooperativa» reside en sede autonómica.

Los primeros estudios que, desde el sector cooperativo, se preguntaban sobre dónde ubicar la competencia para el establecimiento del régimen jurídico cooperativo partieron prácticamente desde el vacío: la sola referencia del artículo 129.2 CE (que, no olvidemos, no era un precepto atributivo de competencias materiales) y la omisión de cualquier alusión a las mismas en los listados de los artículos 148 y 149 CE, permitió que las pocas voces que aportaron su opinión sobre este punto abogaran por entender que dicha competencia debería pertenecer al Estado<sup>3</sup>, bien por su conexión directa con

<sup>2</sup> La necesaria búsqueda de un equilibrio entre las notas caracterizadoras de las cooperativas —actividad económica y orientación social—, así como la importancia del cooperativismo en la política económico-social han sido resaltadas por Mercedes Vergez Sánchez, *El derecho de las cooperativas y su reforma*, Civitas, Madrid, 1973, pp. 15 a 21.

<sup>3</sup> La mayor parte de quienes escribieron acerca de esta cuestión durante la fase constituyente o con inmediata posterioridad a la promulgación de la CE, mantuvieron una actitud expectante limitada a constatar que se estaba ante la incógnita posiblemente más relevante de cuantas se cernían sobre el cooperativismo de aquel tiempo. No obstante, y según hemos apuntado, no faltaron autores que, asumiendo una postura más activa, entendían que dicha regulación habría de competir al Estado. Así, José Luis del Arco Álvarez, «Cooperativas de crédito y Crédito cooperativo», *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*, núm. 47 (monográfico «Las cooperativas de crédito»), enero-abril de 1979, p. 36, y Francisco Vicent Chuliá, «El accidentado desarrollo de nuestra legislación cooperativa», en VVAA, *Las Cooperati-*

otros títulos —señaladamente el relativo a la legislación mercantil—, bien en evitación de una dispersión normativa que, a la postre, es la que ha terminado por materializarse.

Sin embargo, lo cierto es que la ausencia de dicha mención constitucional expresa y el juego del artículo 149.3 CE permitió que cinco CCAA (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra y País Vasco) asumieran estatutariamente la competencia exclusiva sobre legislación cooperativa, a resultas de la cual la última de las enunciadas dictó la primera norma sectorial postconstitucional<sup>4</sup> y dio pido al también primer pronunciamiento del TC sobre esta cuestión en STC 72/1983, de 29 de julio<sup>5</sup>.

## 2.1. El artículo 129.2 CE y la regulación sobre las cooperativas como materia competencial

Sabido es que la mención que el texto constitucional hace a las cooperativas se circunscribe al artículo 129.2; un precepto que, contenido en la llamada «Constitución económica», ha terminado por rebasar las fronteras que su propia ubicación sistemática<sup>6</sup> permite pasando a ser, según entiende un importante sector, un inadecuado título competencial<sup>7</sup> y reabriendo así, de algún modo, el debate sobre la naturaleza de las empresas cooperativas<sup>8</sup>.

---

*vas y sus aspiraciones en la normativa específica*, Cuadernos Cooperativos, núm. 9, AGELOOP-CENET, Zaragoza, 1980, p. 136.

<sup>4</sup> Ley 1/1982, de 11 de febrero, sobre Cooperativas (BOPI 33/1982, de 10 de marzo). Esta norma fue derogada por la vigente Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi (BOPI 135/1993, de 19 de julio).

<sup>5</sup> STC (Pleno) 72/1983, de 29 de julio; recurso núm. 201/1982. Ponente: Rafael Gómez-Ferrer Morant. De la doctrina contenida en esta Sentencia nos ocuparemos en un epígrafe posterior.

<sup>6</sup> No faltan autores que han criticado la posición del cooperativismo en el Título VII CE. Así, Merino Merchán, para quien aquél debería haberse localizado entre los principios rectores de la política social y económica. José Fernando Merino Merchán, «El Estado y el Movimiento Cooperativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 86, mayo-agosto de 1978, p. 199. En la misma línea, Carlos Molero Manglano, «Participación laboral y democracia económica», *Anuario de Estudios Cooperativos*, 1990, p. 46. Prados de Reyes y Vida Soria fundan esa misma opinión en dos razones: a) similitud con los principios de política social y económica; b) porque el 129.2 CE requiere «para su efectividad una instrumentación normativa de desarrollo semejante a la que precisan» dichos principios. Francisco Javier Prados de Reyes, y José Vida Soria, «La participación social en el texto de la Constitución», en VVAA [Óscar Alzaga Villamil (dir.)], *Comentarios a las leyes políticas*, t. X (arts. 128 a 142), Revista de Derecho privado/Edersa, Madrid, 1985, pp. 67-68.

<sup>7</sup> Arroyo Martínez recalca que el artículo 129.2 CE «se trata de una declaración programática; un desiderátum de la carta constitucional en favor de la sociedad cooperativa. Es evidente que no se trata de un precepto pensado para resolver el problema del reparto de competencias entre los distintos poderes públicos». Ignacio Arroyo Martínez, «Prólogo» a *Legislación sobre Cooperativas* (edición preparada por Ignacio Arroyo Martínez y Carlos Górriz), Tecnos, Madrid, 1998, 6.ª ed., p. 12 (reproducción del Prólogo a la 1.ª ed.).

<sup>8</sup> Tal vez la palabra «reapertura» no sea la más indicada por cuanto el debate sobre la naturaleza de las cooperativas y su inserción o no en la legislación mercantil está vivo desde antes, incluso, de la promulgación del Código de Comercio de 1885, aunque cobra singular fuerza a partir del controvertido artículo 124 de dicho cuerpo legal. Esta cuestión, de la que no podemos ocuparnos con la extensión debida, ha dado pie a numerosa literatura jurídica generalmente centrada en el carácter mutuo de la cooperación y en la apreciación del contenido que debe atribuirse a la expresión «ánimo de lucro». No

Recordemos que dicho artículo 129.2 CE obliga a los poderes públicos<sup>9</sup> al «fomento, mediante una legislación adecuada, de las sociedades cooperativas». Esta referencia explícita al cooperativismo se ha interpretado con diverso alcance: así, para unos se ciñe a la necesidad de dotar a aquél de un marco normativo idóneo a sus singularidades propias<sup>10</sup> frente al «accidentado desarrollo» (utilizando la proverbial expresión de Vicent Chuliá) que hasta el momento había caracterizado la legislación cooperativa española<sup>11</sup>; otros, sin obviar lo anterior, buscan en la locución una obligación pública consistente en la puesta en marcha de mecanismos de promoción o fomento, en el sentido clásico con el que se conoce esta parcela de actividad administrativa<sup>12</sup>.

Mención aparte merece la postura que, apoyándose en el llamamiento a los «poderes públicos», no descarta una actuación autonómica más allá de lo que se concibe inicialmente como estricta política de fomento al cooperativismo: así, y con base en una reivindicada autonomía del Derecho cooperativo, éste se convierte en «materia» separable del Derecho mercan-

---

obstante, la significativa evolución del ordenamiento jurídico cooperativo hacia el reforzamiento de sus aspectos puramente empresariales —extremo en el que la legislación autonómica ha coadyuvado de manera decisiva— y la relativa superación de la nota de la mutualidad mantienen con todo su vigor una controversia que, parece, no va a cerrarse a corto plazo.

Esta divergencia en los criterios ha podido constatarse de modo evidente en dos obras relativamente cercanas en el tiempo: M.<sup>a</sup> Luisa Llobregat Hurtado, *Mutualidad y Empresas Cooperativas*, José M.<sup>a</sup> Bosch (ed.), Barcelona, 1990, y Manuel Paniagua Zurera, *Mutualidad y lucro en la sociedad cooperativa*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

<sup>9</sup> Tornos Mas ha hecho notar que a lo largo de la CE hay frecuentes llamadas a «los poderes públicos», como locución genérica, «sin que se haya especificado a qué se hace referencia», y señala al efecto: «Este concepto, de uso corriente, por ejemplo, en Italia, debe englobar a los distintos titulares de potestades públicas, y recoge en su interior el fenómeno del creciente pluralismo político dentro del Estado. Esta forma se vincula al legislativo, judicial, ejecutivo, Comunidades Autónomas, provincias, municipios y otros sujetos con potestades públicas al desarrollo de los mandatos constitucionales (...)». En este mismo sentido parecen orientarse las referencias a los poderes públicos en los debates del texto constitucional». Joaquín Tornos Mas, «La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía», *Revista Española de Derecho administrativo*, núm. 21, abril-junio de 1979, p. 224, en nota al pie núm. 7.

<sup>10</sup> Según Alonso Soto, el artículo 129.2 CE no imponía una nueva Ley de Cooperativas, sino «una o varias leyes, pero promocionales», de tal manera que la modificación de la Ley de 1974 y su Reglamento de 1978 sólo era obligada en la medida en que se estimara que constituían un obstáculo para el desarrollo del cooperativismo. Francisco Alonso Soto, *Ensayos sobre la Ley de Cooperativas*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1990, p. 148.

Aunque el mencionado autor calificaba de «buena» la Ley de 1974 por cuanto permitía una cooperación democrática y acorde con los principios formulados por la Alianza Cooperativa Internacional, lo cierto es que, tras la aparición del Reglamento de 1978, el marco regulador de las sociedades cooperativas adquirió tintes insólitos en la medida en que la Ley mantenía ciertas huellas derivadas del régimen anterior que, sin embargo, eran puestas en entredicho por el reglamento. Sobre esta cuestión, Francisco Vicent Chuliá, «El accidentado desarrollo...», *op. cit.*, pp. 127-128.

<sup>11</sup> Sobre el devenir de la regulación cooperativa, son de destacar las obras de Fernando Valdés Dal-Re, *Las cooperativas de producción (Un estudio sobre el trabajo asociado)*, Montecorvo, Madrid, 1975, pp. 23 a 74; Enrique Gadea Soler, «Análisis histórico-legislativo en torno a la sociedad cooperativa», *Anuario de Estudios Cooperativos*, Instituto de Estudios Cooperativos, Universidad de Deusto, año 1994, pp. 101-198; Francisco Vicent Chuliá, «Análisis crítico del nuevo Reglamento de Cooperación» (Decreto 2396/1971, de 13 de agosto, BOE de 9 de octubre), *Revista de Derecho mercantil*, julio-diciembre de 1972, en especial pp. 433 a 467.

<sup>12</sup> Narciso Paz Canalejo, «La Constitución y las cooperativas», *Documentación Administrativa*, núm. 186, abril-junio de 1980, pp. 79-80.

til<sup>13</sup>, escisión que lleva como última consecuencia a su entendimiento como materia competencial con sustancia propia<sup>14</sup> que, a su vez, y al no estar expresamente prevista en el artículo 149.1 CE, podía ser asumida por los Estatutos de Autonomía dentro de los límites que las vías de acceso imponían originariamente<sup>15</sup>.

En todo caso, el escenario que presentaron los Estatutos fue, sin duda, dispar e iba desde la asunción como competencia exclusiva en los casos antes citados, hasta la inexistencia de mención alguna al cooperativismo (Asturias, Cantabria, Comunidad de Madrid, La Rioja y Murcia), pasando por situaciones intermedias caracterizadas bien por la previsión de una futura incorporación de dicha «materia» (Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Castilla y León y Extremadura), bien por la asunción del desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal (Galicia e Islas Baleares).

## 2.2. La doctrina del Tribunal Constitucional y el devenir posterior de la competencia sobre Sociedades Cooperativas

Resultaría ocioso recordar el juicio vertido en la STC 72/1983 si no fuera por la incidencia que la misma tuvo en la situación posterior de la cuestión competencial que ahora tratamos: planteado recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley vasca de 1982, el TC pasó de

---

<sup>13</sup> En este sentido, Casas Baamonde, para quien «la corta historia de la legislación cooperativa no ha sido (...) hasta el momento especialmente venturosa», estando presidida por «la tensión que, desde su nacimiento, (...) han venido generando las tendencias doctrinales desgarradoras de su especificidad, mercantilizadoras y laboralizantes». La autora considera que el sistema autonómico abre «nuevas e insospechadas perspectivas de evolución al brindar [al Derecho cooperativo] asentamiento separado». María Emilia Casas Baamonde, «Regulación jurídica de las cooperativas: distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en AAVV (org. Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco), *Primeros encuentros cooperativos de la Universidad del País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1986, p. 14.

<sup>14</sup> Sobre este punto resultan elocuentes las siguientes palabras de Borjabad: «Algunos grupos de interés consiguieron introducir una orden en el apartado 2 del artículo 129 CE, dirigida a los poderes públicos, para fomentar mediante una legislación adecuada la sociedad cooperativa. Así pues, desde aquel momento los citados poderes quedaron obligados al fomento de tal modelo empresarial y precisamente por el método de una adecuada normativa, pero nadie esperaba en aquel tiempo lo que vendría a sucedernos en los veintidós años siguientes. Aunque entonces ya se había dejado de discutir si la Cooperativa era o no una Sociedad, pero se seguían preguntando los estudiosos de la materia si tal Sociedad era o no mercantil, nadie planteó el problema con firmeza al distribuir competencias y habiendo quedado dentro de las del Estado, entre otras, la correspondiente a la legislación mercantil, se admitió, sin embargo, que la competencia en exclusiva sobre la materia cooperativa fuera siendo adoptada en los diferentes Estatutos de Autonomía, primero en unos cuantos y más tarde en todos, de modo que los diferentes Parlamentos han ido produciendo una cantidad de normativa en la materia que resulta difícil de igualar en otras áreas competenciales». Primitivo Borjabad Gonzalo, «La Sociedad Cooperativa en la Ley 27/1999», en VVAA [Francisco Alonso Espinosa (coord.)], *La Sociedad Cooperativa en la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas*, Comares, Granada, 2001, pp. 3-4.

<sup>15</sup> La Ley madrileña participa de esta misma postura al afirmar en su EM: «La ley regula las cooperativas y sus asociaciones, entendiendo que la cooperativa en el ordenamiento jurídico español tiene una sustantividad propia que la diferencia de las sociedades mercantiles, lo que justifica que esta Comunidad Autónoma pueda regular su régimen jurídico».

puntillas sobre la naturaleza de las empresas cooperativas, viniendo a legitimar la regulación autonómica con base en una competencia exclusiva cuyos linderos, sin embargo, quedaban sin definir claramente y que, atendiendo a la normativa actual, ha adquirido una fuerza expansiva inusitada.

Frente a los argumentos de la Abogacía del Estado basados en la integración de la materia cooperativa en el título estatal correspondiente a la «legislación mercantil», el TC rechaza cualquier *«interpretación que conduzca a vaciar de contenido la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de cooperativas [atribuida en el caso resuelto por el art. 10.23 EAPV]»; «conclusión a la que conduce la interpretación sistemática de los preceptos de la Constitución y del Estatuto, situado en el marco constitucional y que prescinde de cualquier posición doctrinal acerca de si las cooperativas han de calificarse o no como sociedades mercantiles, ya que la interpretación ha de situarse en el contexto del ordenamiento vigente»*. Y todo ello, sin que se obste el necesario respeto a la legislación mercantil por parte de la normativa cooperativa autonómica según *«sucede en aquellos aspectos en que la legislación general de cooperativas remite a la legislación mercantil o también cuando contiene preceptos mercantiles, como acontece en algún caso»* (FJ Tercero).

Con este punto de partida, la cuestión pasaba por concretar el alcance territorial de la competencia autonómica, esto es, si la competencia autonómica se extendía o no exclusivamente a las relaciones jurídicas de carácter cooperativo dentro del ámbito territorial autonómico, señalándose al efecto que *«las competencias asumidas en materia de cooperativas han de entenderse referidas al ámbito territorial [autonómico], es decir, que las relaciones de carácter cooperativo a que puede afectar la competencia de la Comunidad son única y exclusivamente las que tengan lugar en [su] ámbito territorial»*. Este alcance rige en cuanto a *«las “funciones” típicas de las cooperativas [que] se reflejan en las relaciones de las cooperativas con sus socios, es decir, son relaciones societarias internas, con carácter general, que son las que han de desarrollarse en el ámbito territorial [autonómico]»*. Ahora bien, *«además la cooperativa como persona jurídica ha de establecer relaciones jurídicas externas con terceros que no pueden encuadrarse dentro de las “funciones” típicas de las mismas y que tienen un valor instrumental y necesario para la consecución del fin social»; en relación con ellas «la competencia material de la Comunidad respecto a las cooperativas no incide directamente en estas relaciones» de suerte que cabe realizarlas «fuera del territorio de la misma»* (FJ Cuarto).

Puntualizada la cuestión en los términos señalados, y situada la «materia cooperativa» fuera de la órbita de la «legislación mercantil», quedaba abierto el sendero hacia lo que constituyó el siguiente hito: la transferencia a las restantes CCAA de la competencia exclusiva sobre sociedades cooperativas que, por lo que concierne a buena parte de las CCAA (incluida la de Madrid), se llevó a cabo mediante la conocida LO 9/1992, de 23 de diciembre<sup>16</sup> [art. 2.c)], dando lugar a las correspondientes modificaciones estatutarias<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> BOE 308/1992, de 24 de diciembre.

<sup>17</sup> Ciñéndonos a Madrid, dicha modificación tuvo lugar por LO 10/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (BOE 72/1994, de 25 de marzo) de la que

Con mayor o menor celeridad, las distintas CCAA han ido aprobando su normativa cooperativa propia, resultando de este proceso un panorama normativo que Alonso Espinosa tilda de «complicado, absurdo y, con frecuencia, disfuncional e inseguro laberinto»<sup>18</sup>, sin parangón en el Derecho comparado. No obstante, y pese a la razón que encierran estas palabras, es de justicia reconocer que la labor desarrollada por las CCAA ha permitido «repensar qué es esta institución centenaria que llama nuestra Constitución Sociedad cooperativa»<sup>19</sup>, así como profundizar en su vertiente empresarial dotándole de mecanismos en los que, sin duda, las regulaciones autonómicas han asumido riesgos crecientes posibilitando su adaptación progresiva a las necesidades económicas actuales superando las rémoras que hacían del cooperativismo un sector marginal<sup>20</sup>.

### III. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY MADRILEÑA. COMPARATIVA CON LAS DETERMINACIONES DE LAS RESTANTES NORMAS AUTONÓMICAS

Las aludidas críticas doctrinales sobre la excesiva proliferación normativa en materia cooperativa sufren una nueva vuelta de tuerca al hilo del análisis de las diversas normas sectoriales y los problemas que éstas acarrearán en el punto concerniente a su ámbito de aplicación.

En efecto, el estudio de las fórmulas legales sobre el extremo mencionado —ámbito de aplicación de cada ley— evidencia la inexistencia de un modelo uniforme y, lo que es más preocupante, cierta desviación respecto de la doctrina constitucional reseñada en líneas precedentes, cuestión de la que nos ocuparemos a continuación.

#### 3.1. Leyes de primera y segunda generación. La denominada «Huida del Derecho Cooperativo»

Morillas Jarillo<sup>21</sup>, en un extenso y profundo estudio sobre los criterios manejados en la determinación del ámbito de aplicación de las leyes sobre

---

resultaría el artículo 26.21, que atribuía a la CA la «plenitud de la función legislativa» en materia de «cooperativas, mutuas no integradas en el sistema de la Seguridad Social, respetando la legislación mercantil», y produciéndose el correspondiente traspaso de funciones y servicios por RD 933/1995, de 9 de junio (BOE 164/1995, de 11 de julio). Posteriormente, la LO 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (BOE 162/1998, de 8 de julio) estableció la redacción definitiva del actual artículo 26.1.14, asignando la «competencia exclusiva» en materia de «Cooperativas y entidades asimilables, mutualidades no integradas en la Seguridad Social, conforme a la legislación mercantil».

<sup>18</sup> Francisco Alonso Espinosa, «Prólogo», en VVAA, *La Sociedad Cooperativa...*, op. cit., p. XXV.

<sup>19</sup> Francisco Vicent Chuliá, «La legislación cooperativa como desafío para el jurista», en AAVV, *Primeros encuentros cooperativos...*, op. cit., p. 58.

<sup>20</sup> Celestino García Marcos, «Una ley de cooperativas para el siglo XXI», *CIRIEC-España*, núm. 29 (núm. monográfico: «La legislación cooperativa en España»), agosto de 1998, pp. 40-41.

<sup>21</sup> M.<sup>a</sup> José Morillas Jarillo, «El ámbito de aplicación de las leyes de Sociedades Cooperativas», en AAVV, *Derecho de Sociedades. Libro Homenaje al profesor Fernando Sánchez Calero*, vol. V, McGraw-Hill, Madrid, 2002, pp. 4745-4812.

cooperativas, ha puesto de manifiesto las múltiples aristas que entraña este tema distinguiendo una suerte de doble estadio que permitiría hablar de leyes de primera y segunda generación<sup>22</sup>: el primer grupo se conformaría por aquellas normas que emplean el criterio territorial —ya solo, ya combinado con otros componiendo un criterio mixto— como elemento delimitador de su ámbito de aplicación, siguiendo de un modo más o menos fiel la doctrina constitucional; por el contrario, las leyes de segunda generación colocan el acento en el hecho de que la «actividad cooperativizada» se realice *principal o mayoritariamente* en la Comunidad Autónoma correspondiente<sup>23</sup>, incorporando así un elemento de acusada indeterminación y dudosa legalidad a juicio de la autora citada.

La extensión de este trabajo no nos permite un análisis exhaustivo de las formulaciones normativas, pero es preciso constatar que la heterogeneidad de las mismas provoca problemas de difícil salida de los que sólo son algunos ejemplos los siguientes: qué contenido ha de darse a los adverbios «principalmente» o «mayoritariamente», cuáles son sus engarces para proceder a esa «cuantificación», cómo se cohonestan criterios de esa índole con la propia limitación geográfica de las CCAA que, al mismo tiempo, juega como ingrediente territorial para el desenvolvimiento de sus competencias materiales, etc.

Dificultades a las que se añade un efecto que ya empieza a manifestarse como motivo de preocupación doctrinal de primer orden y que, emulando una conocida expresión, se ha denominado «Huida del Derecho Cooperativo». Este fenómeno encontraría su razón de ser en la posibilidad real de que las cooperativas, manejando a su antojo los intrincados hilos del ámbito de aplicación contenidos en las normas sectoriales, opten por la regulación, bien estatal, bien autonómica, que se ajuste mejor a sus intereses empresariales. Una posibilidad que, aunque jurídicamente factible, puede llevar al camino sin retorno de normativas cooperativas en permanente modificación<sup>24</sup> y a la aplicación de políticas de fomento dirigidas a atraer y llevar a su terreno un número creciente de inversiones a través de sociedades de este tipo<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Emplea también esta denominación Manuel Paniagua Zurera, «La reforma de la legislación cooperativa andaluza», *CIRIEC-España*, núm. 29 (núm. monográfico: «La legislación cooperativa en España»), agosto de 1998, p. 51.

<sup>23</sup> Hemos de advertir que el mismo criterio se encuentra en el artículo 2 de la ley estatal [Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas; BOE 170/1999, de 17 de julio. En adelante, LC], precepto que vivió una encendida polémica durante todo el proceso de tramitación parlamentaria como muestra con detalle la propia M.<sup>a</sup> José Morillas Jarillo, *op. cit.*, pp. 4780 a 4782.

<sup>24</sup> Montolio considera que este proceso de permanente alteración de los marcos normativos se revela como «una carrera —en ocasiones sin aportaciones relevantes— por acaparar «novedades» traídas de aquí y de allí sin que generalmente se ofrezca mayor justificación», y empleando la metáfora del gran olmo que «con toda esa majestuosidad, lo cierto es que hasta donde alcanzó su sombra nada crece», muestra su preocupación por que «no suceda así para las cooperativas en medio de la frondosidad legislativa a que asistimos». José M.<sup>a</sup> Montolio, «Leyes cooperativas de las Comunidades Autónomas: determinación de un modelo», *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*, núm. 66, 1998, p. 248.

<sup>25</sup> Alude a este peligro Rosalía Alfonso Sánchez, «La reforma de la legislación estatal sobre Sociedades Cooperativas: su incidencia en las Comunidades Autónomas sin ley reguladora», *Revista Jurídica La Ley*, 1999-2 (D-65), p. 1689, en nota al pie núm. 72.



### 3.2. El modelo seguido en la previsión del artículo 2 LCM

Conforme al artículo 2 LCM, *«la presente Ley se aplicará a las cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada con sus socios en el territorio de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la actividad con terceros o la instrumental o personal accesorio que puedan realizar fuera de dicho territorio»*.

Como es fácil colegir, la Ley madrileña ha optado por respetar fielmente los límites establecidos en la antes citada doctrina constitucional, de suerte que la proyección de aquélla toma como punto de partida el acatamiento de los límites territoriales autonómicos con la salvedad de la eventual extraterritorialidad derivada de las actividades con terceros y de las de carácter instrumental.

La claridad que muestra la Ley se enturbia, sin embargo, al acudir al Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid<sup>26</sup> que, de un modo sorprendente, señala en su artículo 2.1 que «el Registro es competente respecto de las cooperativas de primer, segundo y ulterior grado, que desarrollen su actividad cooperativizada con sus socios, *con carácter principal*, en el territorio de la Comunidad de Madrid», entendiéndose por tal locución («con carácter principal») «cuando la actividad que realice en dicha Comunidad resulte superior a la realizada con el conjunto de las demás Comunidades Autónomas»; circunstancia ésta que se deducirá de sus estatutos en la inscripción inicial de la sociedad<sup>27</sup> (art. 2.2, *in fine*, RRCM).

¿Estamos, acaso, ante la perpleja situación de convivir con normas correspondientes a distintas generaciones a las que aludíamos antes? ¿Ley de primera generación y reglamento de segunda? A nuestro entender, más parece que el RRCM, en un intento de dar mayor concreción a la ley, ha terminado por introducir cierta confusión que, en todo caso, y por simple aplicación del principio de jerarquía normativa, no puede llevar a una pretendida superación del modelo contenido en aquélla, so pena de incurrir en una interpretación *contra legem*<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Este reglamento se aprueba por Decreto 177/2003, de 17 de julio (BOCM 181/2003, de 1 de agosto), en adelante, RRCM.

<sup>27</sup> En Dictamen 963/2003, de 5 de junio de 2003, el Consejo de Estado mostraba las dificultades que podía entrañar este artículo en los siguientes términos: «(...) por lo que se refiere al criterio de actividad principal nada resuelve tampoco el proyecto al indicar que debe tratarse de una actividad «superior porcentualmente» sin concretar cuáles son las variables determinantes de dicha superioridad (volumen de facturación o el número de cooperativistas, por ejemplo) lo que podría desencadenar un conflicto entre dos o más Comunidades Autónomas según el criterio que cada una de ellas disponga a la hora de considerar superior una actividad cooperativizada» [Punto V, Apartado 2)]. Aunque el texto definitivo del Reglamento ha omitido el adverbio «porcentualmente» opinamos que las dificultades apuntadas no se han soslayado.

<sup>28</sup> El RRCM parece inspirarse en la determinación del domicilio social que, según el artículo 4 LCM, ha de estar «en el territorio de la Comunidad de Madrid, *en el lugar donde desarrollen principalmente su actividad* o donde centralicen su gestión administrativa».

#### IV. LAS COOPERATIVAS Y SU REGISTRO: ALCANCE Y CARACTERES DE LA ACTIVIDAD REGISTRAL

##### 4.1. Consideraciones generales sobre los Registros de Cooperativas: naturaleza administrativa y eficacia jurídica

Es sobradamente conocido que el divorcio entre sociedades mercantiles y cooperativas ha encontrado tradicional reflejo en diversos aspectos, de entre los cuales despunta el relativo a la cuestión registral.

Fuente de reiteradas críticas por parte de los mercantilistas<sup>29</sup>, el Derecho español optó desde antiguo por un sistema de registro administrativo<sup>30</sup> que, separado del Registro Mercantil en cuanto a su organización, funcionamiento y principios, dejaba fuera de éste a las Sociedades cooperativas<sup>31</sup>. Un hecho que, para algunos, constituye una quiebra en la seguridad jurídica<sup>32</sup> y va en detrimento de la tendencia que marca el tránsito del Registro Mercantil como registro de sociedades mercantiles hacia su más amplia consideración como registro de empresas.

Esa misma opinión mayoritaria que propugnaba la inclusión de las cooperativas en el Registro Mercantil fundándose en razones de seguridad en el tráfico jurídico, ha encontrado nuevos argumentos en la proliferación normativa autonómica que, obviamente, ha afectado también a este punto mate-

<sup>29</sup> Sánchez Calero y Olivencia Ruiz consideraban esta circunstancia «una desigualdad injustificada entre regímenes jurídicos en materia que presenta iguales exigencias» proponiendo como solución alternativa, bien «la inclusión de las cooperativas en el Registro Mercantil como registro de empresarios», bien «el establecimiento de un sistema registral cooperativo inspirado en los mismos principios jurídicos de publicidad que informan el Registro Mercantil». Como veremos, esta última solución es la que parece inspirar la regulación actual de los diversos Registros de Cooperativas en general, y del madrileño, en particular. Fernando Sánchez Calero y Manuel Olivencia Ruiz, «Relaciones del régimen jurídico de las Sociedades Mercantiles y de las Sociedades Cooperativas», en VVAA, *El cooperativismo en la coyuntura española actual*, Anales de Moral Social y Económica, vol. 6, Centro de Estudios de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid, 1964, p. 172.

<sup>30</sup> Los antecedentes históricos de la actual regulación registral cooperativa, las razones de su configuración como registro administrativo y una valoración de los aspectos más relevantes sobre esta cuestión en la pasada normativa cooperativa española, puede encontrarse en Juan Antonio Pérez de Lema, «La publicidad registral y la legislación de cooperativas», en AAVV, *Segundos encuentros cooperativos de la Universidad del País Vasco. Aspectos notariales y registrales de las Sociedades Cooperativas*, Instituto de Derecho cooperativo y Economía Social de la Universidad del País Vasco/Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, San Sebastián, 1988, pp. 102-107.

<sup>31</sup> Puede citarse como insólita excepción la previsión del artículo 41 de la Ley de 1974 que obligaba a la llamada «toma de razón» de las Sociedades cooperativas en el Registro Mercantil. Dicho artículo, dada su confusa redacción, dio pie a variadas interpretaciones. Véase sobre el particular, Juan Gómez Calero, «Sobre la «mercantilidad» de las cooperativas», *Revista de Derecho mercantil*, 1975, pp. 327 a 331; Narciso Paz Canalejo, «Competencias administrativas y control jurisdiccional ante el Registro de Sociedades Cooperativas según el ordenamiento español», *Revista La Ley*, 1987-III, pp. 952-953; Francisco Vicent Chuliá, «Las empresas mutualísticas y el Derecho mercantil en el Ordenamiento español», *Revista Crítica de Derecho inmobiliario*, año LII-núm. 512, enero-febrero de 1976, pp. 121 a 125.

<sup>32</sup> Javier Divar Garteizaurreco, «El Derecho comparado cooperativo en Europa», *Anuario de estudios cooperativos*, año 1988, Instituto de Estudios Cooperativos, Universidad de Deusto, p. 119; Mercedes Vergez Sánchez, *op. cit.*, p. 34-35.

rializándose en la creación de nuevos Registros de Cooperativas, generalmente acompañados de normativa reglamentaria propia.

En todo caso, no puede obviarse que la configuración actual de estos registros administrativos presenta rasgos harto distintos de los característicos de épocas pretéritas a través de un proceso de acercamiento a las cualidades propias del Registro Mercantil, esto es, dotándoles de eficacia jurídica<sup>33</sup>. La regulación madrileña es buena muestra de ello cuando en el artículo 14.2 LCM indica que *«la eficacia del Registro viene definida por los principios de publicidad formal y material, legalidad, legitimación o presunción de validez y de exactitud, prioridad y tracto sucesivo, así como de convalidación, mediante documento público de rectificación, de los actos inscritos que tengan vicio de nulidad»* (en igual sentido, art. 4 RRCM)<sup>34</sup>.

Paralelamente, su carácter administrativo se refleja con elocuencia en el artículo 1.1 RRCM, que configura el Registro de Cooperativas *«como unidad administrativa con categoría de Sección, adscrita a la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Trabajo»*, así como en el artículo 16 LCM según el cual *«en cuanto a plazos, personación en el expediente, representación y demás materias referidas al Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid no reguladas expresamente en esta Ley o en sus normas de desarrollo, serán de aplicación las normas del procedimiento administrativo común»*.

#### 4.2. Nacimiento de la cooperativa. Carácter constitutivo de la inscripción registral

Con un contenido prácticamente igual al del artículo 7 LC, el artículo 7 LCM establece que *«la cooperativa se constituye mediante escritura pública que se inscribirá en el Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid. Desde el momento de la inscripción la cooperativa tendrá personalidad jurídica»*.

Estamos, pues, ante una inscripción constitutiva, carácter que, además, se extiende a las inscripciones de modificación de estatutos, fusión, escisión, disolución, reactivación y eventual transformación de la cooperativa en socie-

<sup>33</sup> La caracterización administrativa entremezclada con la vestidura jurídica (véase art. 14.2 LCM que transcribimos a continuación) lleva a Leyva de Leyva a afirmar que estamos ante «una figura mixta, fruto del mestizaje de lo administrativo con los principios hipotecarios, transportados del Registro Mercantil. No es Registro administrativo, ni jurídico, es Registro jurídico-administrativo». Juan Antonio Leyva de Leyva, «Planteamiento total de los registros públicos, su división en registros administrativos y registros jurídicos, y especial nota crítica del Registro de Cooperativas», en AAVV, *Segundos encuentros cooperativos...*, op. cit., p. 88.

No podemos eludir que este llamado «mestizaje» ha planteado serias objeciones doctrinales por la eventual intromisión que ello pudiese suponer en la competencia exclusiva estatal sobre la «ordenación de los registros e instrumentos públicos» (art. 148.1.8 CE). Sobre esta cuestión, Francisco Vicent Chuliá, «La reforma de la legislación cooperativa», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 1984, pp. 133 y ss., así como las obras citadas de Pérez de Lema y Leyva de Leyva.

<sup>34</sup> Los distintos principios enunciados encuentran desarrollo en los siguientes artículos del RRCM: legalidad (art. 6), publicidad formal (art. 7), publicidad material (art. 8), legitimación (art. 9), prioridad (art. 10) y tracto sucesivo (art. 11).

dad mercantil, siendo declarativa en las demás actuaciones registrales, tal y como señala el artículo 5.2 RRCM.

La escritura de constitución deberá presentarse para su inscripción en el mencionado Registro en el plazo de dos meses desde su otorgamiento (art. 13.1 LCM) para el que, a su vez, se establece un plazo máximo de dos meses desde la celebración de la Asamblea constituyente, sin perjuicio de la previsión del artículo 9.3 LCM<sup>35</sup> (art. 12.1 LCM).

Derogado el artículo 13.2 LCM por Ley 1/2001, de 29 de marzo<sup>36</sup>, la regulación vigente señala un plazo de tres meses desde la solicitud para practicar o denegar dicha inscripción, siendo el sentido del silencio administrativo estimatorio<sup>37</sup> y pudiendo los interesados «instar al responsable del Registro que efectúe materialmente la inscripción solicitada en el plazo máximo de cuarenta y cinco días» (art. 13.3 LCM).

Destaca la previsión del artículo 13.5 LCM desarrollada en el artículo 32 RRCM, que permite la petición al Registro de un dictamen sobre la legalidad de los Estatutos con carácter previo al otorgamiento de la escritura de constitución<sup>38</sup>. Dicho informe, que no es vinculante, puede solicitarse igualmente en el caso de que se proceda a la aprobación de un nuevo texto estatutario completo<sup>39</sup> (art. 32.1 *in fine* RRCM).

#### 4.3. Breve recorrido por las funciones del Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid

Aunque las dimensiones de este estudio no nos permite la minuciosidad que este tema requeriría, realizaremos un breve apunte acerca de las funcio-

<sup>35</sup> Conforme a este artículo 9.3 LCM puede prescindirse de celebrar Asamblea constituyente mediante el otorgamiento directo de la escritura de constitución por parte de la totalidad de los promotores de la cooperativa.

<sup>36</sup> BOCM 85/2001, de 10 de abril; BOE 149/2001, de 22 de junio. Por esta Ley se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos. El texto del derogado artículo 13.2 LCM otorgaba un plazo inferior —dos meses—, aunque preveía la interrupción del mismo caso de que se advirtiera algún defecto; defecto que, puesto en conocimiento de los gestores, debía subsanarse en tres meses, reanudándose el plazo de inscripción una vez producida la subsanación o archivándose el expediente en caso contrario. Por otra parte, este artículo 13.2 no establecía el sentido del silencio que, sin embargo, podía derivarse indirectamente del contenido del artículo 13.3 LCM.

Conviene subrayar la importancia de que este silencio sea positivo, ya que según el régimen general establecido en la LRJAP-PAC, impide que la eventual decisión administrativa extemporánea sea contraria a su carácter estimatorio, como por otra parte se reconoce en el propio artículo 13.3 LCM, cuando dice: «Transcurridos los plazos establecidos en el apartado anterior sin que se haya efectuado la inscripción o denegación motivada, el Registro no podrá dictar resolución expresa denegatoria de la inscripción (...)».

<sup>37</sup> Por el contrario, y de acuerdo con el anexo de la Ley 1/2001 citada, el silencio es negativo en el caso de inscripción de acuerdos sociales.

<sup>38</sup> Tal solicitud ha de realizarse, conforme al artículo 13.5 LCM, por los gestores; sin embargo, el artículo 32.1 RRCM emplea el término más amplio de «interesados».

<sup>39</sup> La dicción del artículo 32.1 RRCM introduce cierto equívoco al emplear una fórmula aparentemente imperativa en este último supuesto («procedería igualmente realizar dicho dictamen cuando la cooperativa se plantee aprobar un nuevo texto estatutario completo»). No obstante, debe entenderse que estas peticiones de dictamen previo al proyecto de estatutos es meramente facultativa y nada obliga a su solicitud.

nes del Registro aportando al menos las referencias normativas sobre las mismas. A tenor de los artículos 15 LCM y 3 RRCM, tales funciones son:

- Calificación<sup>40</sup>, inscripción<sup>41</sup> y certificación de los actos que según la normativa vigente deben acceder a dicho Registro. El artículo 3 RRCM concreta algo más la función certificadora señalando que corresponde al Registro la expedición de las certificaciones y notas simples informativas sobre el contenido de los asientos registrales y de los documentos depositados relacionados con los mismos.
- Legalizar los libros obligatorios de las cooperativas<sup>42</sup>.
- Recibir en depósito las cuentas anuales<sup>43</sup> y los informes de gestión y auditoría, así como los libros y documentación social en los casos de liquidación de la cooperativa.
- Expedir certificaciones sobre la denominación de las cooperativas<sup>44</sup>.
- Proponer al Director General de Trabajo el nombramiento de los Auditores de Cuentas cuando proceda conforme al artículo 67 LCM.

## V. DEL TÍTULO II LCMY SUS PREVISIONES

Con igual estructura que las demás normas sobre la materia, la LCM dedica uno de sus Títulos a la «Administración Pública y las Cooperativas» en el que vienen a agruparse tres elementos fundamentales: el principio general de fomento del cooperativismo como tarea de interés general, los mecanismos de intervención administrativa proyectados en estas sociedades<sup>45</sup> y, finalmente, ciertas previsiones organizativas entre las que destaca la creación del Consejo de Cooperativismo de la Comunidad de Madrid.

### 5.1. El fomento del cooperativismo como principio general

De idéntico modo al seguido en las restantes normas cooperativas, el Título II LCM se abre con la proclamación de un principio general según el cual *«se reconoce como tarea de interés general en la Comunidad de Madrid, mediante esta*

<sup>40</sup> En cuanto a la calificación e inscripción de títulos, Capítulo V del Título I RRCM (arts. 25 a 28).

<sup>41</sup> Regulada en el Título II RRCM, bajo el rótulo «De la inscripción de las Sociedades Cooperativas y sus actos» (arts. 29 a 53).

<sup>42</sup> Capítulo III del Título III RRCM, artículos 62 a 69.

<sup>43</sup> Capítulo II del Título III RRCM, artículos 57 a 61.

<sup>44</sup> Capítulo I del Título III RRCM, artículos 54 a 56.

<sup>45</sup> Quedarían al margen del Título II LCM las modalidades interventoras ligadas a la actividad registral vistas en el epígrafe anterior (lo mismo ocurre en las restantes leyes cooperativas). En este sentido no faltan autores que han criticado que ésta quede sistemáticamente ubicada fuera de las previsiones correspondientes a la acción administrativa en las sociedades cooperativas, aunque circunscriben la cuestión a un mero apunte formal sin trascendencia real. Así, Francisco Alonso Soto, «De la sociedad cooperativa; de los asociados; de los socios y órganos sociales», en VVAA, *Jornada técnica sobre «Nueva legislación cooperativa y su incidencia en las Comunidades Autónomas»*, Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (Centro de Formación Cooperativa y Empresarial), Madrid, junio de 1987, p. 23.

Ley y sus normas de desarrollo, *la promoción, estímulo y desarrollo de las sociedades cooperativas, cuya libertad y autonomía garantiza, y de sus estructuras de integración económica y representativa*».

Con un innegable engarce en el artículo 129.2 CE, este tipo de declaraciones encuentran su fundamento en la idea de que las cooperativas constituyen empresas económicas con el «valor añadido»<sup>46</sup> de su funcionalización hacia objetivos sociales de muy diversa índole. La propia Exposición de Motivos LCM apunta este hecho que, por lo demás, constituye una de las peculiaridades esenciales de la cooperación, esto es, su capacidad para conciliar «actividad económica» y «función social» como parámetros irrenunciables y consustanciales a la misma. Peculiaridad ésta que, para algunos, termina por observar en el cooperativismo cierta coincidencia entre sus fines y las tareas de interés general a las que de manera ineludible deben servir las Administraciones Públicas<sup>47</sup>.

Sin llegar a consideraciones de ese tipo que, a nuestro juicio, pueden resultar exageradas, lo cierto es que a las sociedades cooperativas se les reconoce un relevante papel en la consecución de objetivos de marcado carácter supraindividual lo que, por otro lado, ha llevado a diversas instancias internacionales a proclamar la necesidad de promover su expansión: así, se advierte su potencial en la creación de empleo<sup>48</sup>, integración social<sup>49</sup>, desarrollo

<sup>46</sup> Inmaculada Carrasco Monteagudo e Isabel Pardo García, «Nuevos instrumentos de política económica en un entorno global: la promoción del cooperativismo como medio para la creación de empleo», *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*, núm. 67, primer cuatrimestre de 1999, p. 42.

<sup>47</sup> Decía Gascón Hernández que «la idea de servicio es, pues, el nexo que vincula de manera inexorable los conceptos de cooperación y Administración». Juan Gascón Hernández, «Cooperación y Administración», *Revista de Administración Pública*, 1955, p. 139.

En dicha «intersección» finalista se ha basado una buena parte de la doctrina moderna para explicar el deber por parte de las instancias públicas de fomento y apoyo al cooperativismo. En todo caso, la historia del movimiento cooperativo evidencia que la relación entre éste y el Estado no ha estado libre de multitud de dificultades residenciadas en factores muy diversos entre los que despuntan dos: así, los recelos que originariamente producía el cooperativismo por sus conexiones con el movimiento obrero y las ideologías de corte socialista llevaron en ocasiones a un intento de encauzar su actividad sometién-dola a moldes de apreciable e, incluso, desproporcionada intervención (la Ley española de 1942 puede tomarse como paradigma, en cuanto obligó a la inserción del cooperativismo en la estructuración jerárquica de la Organización Nacional Sindicalista); otras veces, fue la misma doctrina cooperativa la que rechazaba de plano cualquier fórmula de colaboración con el Estado en un pretendido afán por mantener su independencia: sirvan como ejemplo las tesis de Warbasse, para quien el Estado era un «enemigo» del cooperativismo [es muy interesante la controversia que sobre las relaciones Estado-Cooperativas mantuvo el español Fabra Ribas con el citado Warbasse; véase Antonio Fabra Ribas, «Relations between Co-operative Societies and the State», *Review of International Cooperation*, núm. 1, enero de 1944, pp. 12-16]; sin llegar a la visceralidad de aquél, pueden citarse otros autores clásicos con posturas similares: Marshall, Pareto, Pantaleoni, Angueira Miranda, etc.

Para un amplio recorrido por la doctrina cooperativa, son de obligada cita las obras de Paul Lambert, *La doctrina cooperativa*, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, Buenos Aires, 1970, 3.ª ed., y Drimer, Bernardo, y Kaplan de Drimer, Alicia, *Las cooperativas. Fundamentos – Doctrina – Historia*, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, Buenos Aires, 1981, 3.ª ed.

<sup>48</sup> En cuanto al empleo femenino, Parlamento Europeo, «Resolución sobre el papel de las cooperativas en el crecimiento del empleo femenino», *DOCE*, núm. C 313, de 12 de octubre de 1998, pp. 234 a 238.

<sup>49</sup> Sobre el papel de las cooperativas en la integración de las personas discapacitadas, punto 3.5 último párrafo de Comité Económico y Social, «Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Integración de las personas con discapacidad en la sociedad», *DOCE*, núm. C 241, de 7 de octubre de 2002, p. 93.

regional<sup>50</sup>, además, claro está, de su relevancia en sectores económico-sociales concretos, sin olvidar su propio valor como herramienta de democracia económica<sup>51</sup>.

## 5.2. Régimen sancionador

### 5.2.1. Tipificación de infracciones y sanciones

En cumplimiento de los principios de legalidad y tipicidad, y siguiendo la estructura típica del régimen administrativo sancionador, se distingue entre infracciones leves, graves y muy graves, con asignación de las correspondientes sanciones mediante el empleo del sistema habitualmente utilizado en la normativa administrativa, es decir, determinando un margen de cuantías pecuniarias de multa partiendo de cifras mínimas y máximas que actúan como umbrales.

- 1) *Infracciones leves*. Se establecen conforme a un sistema residual que, a nuestro entender, cubre de modo deficiente las exigencias del principio de tipicidad. De acuerdo con el artículo 133.3 LCM, «*son infracciones leves el incumplimiento de las obligaciones o la vulneración de las prohibiciones impuestas por esta Ley, que no supongan un conflicto entre partes, no interrumpen la actividad social y no puedan ser calificadas de graves o muy graves conforme a este artículo*». Atendiendo al artículo 134.2 LCM, estas infracciones se sancionarán con multa, equivalente en euros, de 50.000 a 100.000 ptas., y conforme al artículo 133.6 prescribirán a los tres meses.
- 2) *Infracciones graves* que, sancionables con multa de 100.001 a 500.000 ptas. (equivalente en euros), y con un plazo de prescripción de seis meses, incluyen los siguientes supuestos:
  - a) No convocar la Asamblea general ordinaria en tiempo y forma.
  - b) Incumplir la obligación de inscribir los actos y nombramientos que han de acceder obligatoriamente al Registro o retrasar su cumplimiento más de seis meses.
  - c) No efectuar las dotaciones, en los términos establecidos en esta Ley, a las reservas o fondos obligatorios o destinarlos a finalidades distintas a las previstas legalmente.
  - d) La omisión de auditoría de cuentas, cuando ésta resulte obligatoria, legal o estatutariamente.

<sup>50</sup> En relación con esta cuestión, Asamblea General de Naciones Unidas, «Resolución 56/114 (sobre la base del informe de la Tercera Comisión A/56/572): «Las cooperativas en el desarrollo social», A/RES/56/114, de 18 de enero de 2002.

<sup>51</sup> Esta faceta, así como otras de las enunciadas se recogen en Comisión de las Comunidades Europeas, «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el fomento de las cooperativas en Europa» [COM (2004) 18 final], DOCE, núm. C 98, de 23 de abril de 2004 (referencia).

- e) Incumplir, en su caso, la obligación de depositar las cuentas anuales.
  - f) La transgresión no ocasional de los derechos legales de los socios o disposiciones imperativas de la presente Ley cuando no concurra ninguna de las agravantes previstas en el apartado b) del número siguiente.
  - g) Vulnerar las disposiciones legales, estatutarias o los acuerdos de la Asamblea general sobre la imputación de pérdidas del ejercicio económico.
  - h) La resistencia o negativa a la labor inspectora acreditada mediante la correspondiente acta de obstrucción.
- 3) Las *infracciones muy graves* pueden ser sancionadas con multa de 500.001 a 5 millones de las antiguas pesetas o con la descalificación a la que nos referiremos después, siendo su plazo de prescripción de quince meses. Se tipifican de este modo las siguientes conductas:
- a) La paralización de la actividad cooperativizada o la inactividad de los órganos sociales durante dos años, salvo que sean debidas a causas no imputables a los cargos mencionados en el número 1 (Administradores, Interventores y Liquidadores).
  - b) La transgresión de las disposiciones imperativas o prohibitivas de esta Ley, cuando se compruebe connivencia para lucrarse o para obtener injustificadamente subvenciones o bonificaciones fiscales o suponga vulneración esencial y flagrante de los principios cooperativos.
  - c) Aplicar cantidades del fondo de educación y promoción a finalidades distintas de las previstas por la legislación vigente y los Estatutos sociales de las cooperativas.

### 5.2.2. *Personas responsables*

Conforme al artículo 133 LCM, «*las sociedades cooperativas son sujetos responsables de las acciones y omisiones contrarias a esta Ley y sus normas de desarrollo y a los Estatutos, sin perjuicio de la responsabilidad personal exigible a los Administradores, Interventores y Liquidadores*».

Salvadas las iniciales dudas que en el ámbito sancionador planteaba el establecimiento de responsabilidad a personas jurídicas<sup>52</sup>, hemos de preguntarnos cómo se cohonestaba ésta con la eventual responsabilidad personal de los citados en el artículo 133.1 LCM. ¿Se está configurando una suerte de responsabilidad solidaria<sup>53</sup>? Partiendo ineludiblemente de la proscripción en

<sup>52</sup> Véase FJ Segundo de la STC (Sala 1.ª) 246/1991, de 19 de diciembre; recurso núm. 1274/1988. Ponente: Francisco Tomás y Valiente.

<sup>53</sup> El establecimiento de la responsabilidad solidaria no es infrecuente en el ámbito del Derecho administrativo sancionador y la propia LRJAP-PAC así la recoge en su artículo 130.3. Hemos de cons-



nuestro derecho de toda responsabilidad objetiva, resulta chocante la inclusión de «la capacidad económica de la cooperativa» como criterio de graduación de las sanciones; ¿se está considerando acaso que la cooperativa es siempre sujeto responsable, aun en el supuesto de que pueda concretarse la persona física culpable de la infracción? Entendemos que ello supone una exacerbación de difícil justificación y muy cuestionable a la luz de los principios del Derecho sancionador.

### 5.2.3. Otros apuntes sobre el régimen sancionador en la LCM

- a) *Criterios de graduación de las sanciones y principio de proporcionalidad.* De acuerdo con el artículo 134.1 *in fine* LCM, la sanción se impondrá «atendiendo al número de socios afectados, repercusión social, dolo, culpa y capacidad económica de la cooperativa». Criterios todos ellos que vienen a dar entrada al principio de proporcionalidad en la determinación de sanciones, de cuya relevancia en el Derecho administrativo sancionador no es preciso hacer ahora especial hincapié.

La idea de graduación conforme al número de socios afectados y de la repercusión social parece comprender la incidencia negativa de las conductas en las relaciones cooperativas *ad intra* y *ad extra*, incluyendo así los perjuicios causados tanto a los socios como a terceros.

Por su parte, la alusión al dolo o culpa permite alguna objeción en la medida en que, siendo la culpabilidad un principio consustancial a la potestad sancionadora, puede considerarse inadecuado su tratamiento como criterio de graduación. En este sentido, tal referencia creemos se emplea en sentido análogo al que incluye el artículo 131.3 LRJAP-PAC como «intencionalidad».

Mayores críticas pueden verse en relación con el criterio consistente en la capacidad económica de la cooperativa. Pensamos que, desde un mayor rigor técnico, habría que haber empleado la expresión «capacidad económica del infractor»<sup>54</sup>, so pena de que este criterio se estime únicamente aplicable a los casos en que la responsabilidad recaiga en la persona jurídica.

- b) *Competencia sancionadora y procedimiento aplicable.* La competencia para la imposición de sanciones viene prevista en el artículo 134.3 LCM, conforme al cual corresponde la misma a la Dirección General de la que dependa el Registro de Cooperativas para multas de hasta 3 millones de pesetas y al Consejero competente en materia cooperativa en los casos en que se exceda dicha cuantía o se acuerde la des-

---

tatar que, frente a las lógicas reticencias que una imputación de este tipo provoca, la STC 76/1990, de 26 de abril [STC 76/1990 (Pleno), de 26 de abril; recurso núm. 695/1985. Ponente: Jesús Leguina Villa] admitió su conformidad a la CE [FJ Cuarto, letra B)]

<sup>54</sup> En relación con este criterio de graduación, véase STC 76/1990, de 26 de abril, *op. cit.*, FJ Sexto A).

calificación. La propuesta de resolución sancionadora compete en todo caso a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Por otra parte, y atendiendo al artículo 134.4 LCM, el procedimiento a seguir será el previsto para la imposición de sanciones por infracciones del orden social con un relevante añadido: caso de que la cooperativa estuviera afiliada a alguna de las entidades reguladas en el Título III LCM (Uniones, Federaciones o Confederaciones), «será preceptivo el informe de la asociación con vinculación más inmediata a la cooperativa afectada» que deberá emitirse en el plazo de 10 días hábiles desde la recepción por la asociación del acta del Inspector actuante.

### 5.3. Descalificación de la cooperativa

Comencemos por poner de manifiesto que esta figura ha sido fuente de reticencias doctrinales, en buena parte centradas en la dudosa y criticada procedencia de que una medida tan extrema —no olvidemos que determina la disolución de la cooperativa— quedara en manos de instancias administrativas y no en sede judicial<sup>55</sup>.

Configurada como medida sancionadora, la Ley madrileña atribuye la competencia para acordar la descalificación «al titular de la Consejería en la que se integra el Registro de Cooperativas» [art. 135.3.c) LCM]; decisión que, caso de impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, «no será ejecutiva mientras no recaiga sentencia firme» [art. 135.3.d) LCM].

Especialmente destacable es la pérdida de la automaticidad del efecto disolutorio generalmente ligado a la descalificación. En este sentido, el artículo 135.4 LCM prevé que una vez que ésta haya adquirido firmeza, «la sociedad cooperativa debe disolverse o transformarse en el plazo de seis meses desde que sea ejecutiva la resolución administrativa» de suerte que la descalificación sólo implicará la disolución forzosa de la entidad tras el transcurso de este plazo de «transitoriedad».

#### 5.3.1. Causas de descalificación

De acuerdo con el artículo 135.1 LCM, «podrán ser causa de descalificación como cooperativa de una sociedad sometida a la presente Ley» las que siguen:

- a) «Las señaladas en el artículo regulador de las causas de disolución, a excepción del cumplimiento del término estatutario de duración, la fusión o escisión o el acuerdo asambleario voluntario.»

<sup>55</sup> Francisco Alonso Soto, *op. cit.*, p. 208; José Luis del Arco Álvarez, «Génesis de la nueva Ley. Los principios cooperativos en la Ley General de Cooperativas», *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*, núms. 36/38, mayo de 1975-abril de 1976, pp. 80-81.

Atendiendo a la remisión efectuada a las «causas de disolución» y visto el artículo 93.1 regulador de las mismas, serían causas de descalificación:

- La realización del objeto social o imposibilidad de realizar la actividad cooperativizada [art. 93.1.c) LCM].
- La reducción del número de socios por debajo del mínimo legal necesario para constituir una cooperativa, si no se reconstituye en el período de un año [art. 93.1.d) LCM].
- La inactividad de alguno de sus órganos sociales necesarios o la no-realización de la actividad cooperativizada, durante dos años consecutivos<sup>56</sup> [art. 9.1.e) LCM]. El punto de partida para el cómputo de dicho plazo ofrece ciertas dudas: cuando se trata de la inactividad de los órganos sociales, se ha defendido que «contarán a partir de la última actuación acreditada» (Lluis y Navas<sup>57</sup>); por su parte, las mayores dificultades iniciales que pudiere comportar el situar el inicio del plazo en cuanto a la paralización de la actividad cooperativizada «queda mitigada por las actas del órgano de administración y de la Asamblea» (Coronado Fernández<sup>58</sup>).
- Por la reducción del capital desembolsado por debajo de 300.000 pesetas (actualmente su equivalente en euros), si no se restituye en el plazo de un año [art. 93.1.f) LCM].
- Como consecuencia de pérdidas que dejen reducido el patrimonio a una cantidad inferior a la mitad del capital social mínimo estatutario, a no ser que éste se aumente o reduzca en la medida suficiente [art. 93.1.g) LCM].
- La quiebra de la cooperativa determinará su disolución cuando se acuerde expresamente como consecuencia de la resolución judicial que la declare [art. 9.1.i) LCM].

<sup>56</sup> Pese a que este apartado presenta una redacción mejorable, el signo de puntuación —la coma— permite derivar que el plazo temporal de los dos años juega para ambos supuestos, esto es, tanto para la inactividad de los órganos sociales necesarios como para la no-realización de la actividad cooperativizada.

Es reseñable la diferencia existente entre la redacción de la Ley madrileña y la más rigurosa contenida en el artículo 70.1.c) LC que prevé como causa de disolución «la paralización de los órganos sociales o de la actividad cooperativizada durante dos años, *sin causa justificada, de tal modo que imposibilite su funcionamiento*». Coronado Fernández considera que la Ley madrileña es más amplia «porque abre el abanico de causas de disolución para incluir la inacción de los órganos sociales previstos para el adecuado funcionamiento de la cooperativa, en particular el órgano de administración. Esto supone que, también a diferencia de la LC, baste la inactividad, sin que sea preciso que la misma haga imposible el funcionamiento de la sociedad, lo que es lógico, porque (...) la única causa de paralización que hará imposible el funcionamiento de la cooperativa es el de la Asamblea general» (el autor basa este argumento en el hecho de la propia Asamblea General puede sustituir al Consejo Rector o a los Interventores y cualquier socio tiene legitimación para solicitar la convocatoria judicial de dicha Asamblea). Francisco Coronado Fernández, «Disolución, liquidación y extinción», en AAVV, *La Sociedad Cooperativa...*, op. cit., p. 316.

<sup>57</sup> Jaime Lluis y Navas, «La extinción de las Cooperativas a tenor de la ley de 1987», *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*, núms. 54-55, 1986-1987, p. 232 (aunque referido a una ley estatal ya derogada, se parte del análisis de una previsión análoga a la comentada).

<sup>58</sup> Francisco Coronado Fernández, op. cit., p. 317.

- b) «Comisión de infracciones muy graves de normas imperativas o prohibitivas de la presente Ley, cuando supongan vulneración esencial de los principios cooperativos y teniendo en cuenta los criterios del artículo anterior.»

Se reproduce en la LCM un supuesto típico de descalificación que, por lo demás, ha sido objeto de críticas de variado signo por la «nebulosidad» de las distintas locuciones que lo componen. Así, y pese a la reducción que supone la mención a «infracciones muy graves» (las circunscritas, por tanto, a las señaladas en el art. 133.5 LCM), no se especifica cuántas de ellas son precisas para que el órgano administrativo actuante incoe el correspondiente procedimiento de descalificación. En todo caso, y dada la imprecisión de la expresión, se plantea la incógnita sobre si la ley está contemplando la reincidencia<sup>59</sup>, la reiteración<sup>60</sup>, ambas, o, incluso, ninguna de ellas.

Por otro lado, tampoco puede considerarse afortunada la remisión a infracciones muy graves «de normas imperativas o prohibitivas de la presente Ley cuando supongan vulneración esencial de los principios cooperativos y teniendo en cuenta los criterios del artículo anterior». De esta literalidad, pueden entresacarse algunas conclusiones y, paralelamente, ciertas zonas de penumbra:

- Pese a lo que una lectura apresurada del precepto pudiere dar a entender, la mera infracción de normas imperativas y prohibitivas de la ley no tiene por qué determinar la descalificación. Esta apreciación es relevante en la medida en que dicha vulneración puede dar pie a infracciones de diverso tipo, tal y como hemos visto en un epígrafe anterior. Ahora bien: aun suponiendo la claridad de esa remisión, ¿a qué infracciones muy graves se alude?, ¿a los tres supuestos legales? ¿sólo a aquel en el que se tipifica la «trasgresión de disposiciones imperativas o prohibitivas de esta Ley, cuando (...) suponga vulneración esencial de los principios cooperativos» [art. 133.5.b) LCM]?
- La idea de «vulneración esencial de los principios cooperativos» introduce un marco de indefinición imposible de soslayar y que se centra esencialmente en dos aspectos: por un lado, qué ha de entenderse por vulneración esencial; por otro, cuáles son los principios cooperativos a los que alude la norma, si bien este extremo podría ser resuelto a través del artículo 1.2 LCM<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Según el artículo 131.3.c) LRJAP-PAC, ésta supone la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así se haya declarado por resolución firme».

<sup>60</sup> Tal y como especifica la STS de 18 de noviembre de 2000 [STS (Sala 3.ª, Sección 6.ª) de 18 de noviembre de 2000; recurso núm. 6387/1996. Ponente: Jesús Ernesto Pérez Morate] «[La reiteración] presupone la pluralidad de actos en que, de forma repetida, se incumplan dichos deberes, de manera que el significado de este término (...) es (...) el gramatical de repetido o insistente...» (FJ Quinto).

<sup>61</sup> Las actuales leyes cooperativas —y la madrileña no es una excepción— eluden una enunciación concreta de los principios cooperativos. En tal sentido, se ha optado por un sistema de referencia a lo que sobre este punto establezca la Alianza Cooperativa Internacional (en adelante, ACI), a quien se reconoce como máxima autoridad del movimiento cooperativo. Una remisión que, aunque valorada inva-

— La necesidad de tener en cuenta «los criterios del artículo anterior», no parece dar lugar a dudas, ciñéndose a recordar que la descalificación, en cuanto sanción máxima, debe imponerse atendiendo a los criterios de graduación enunciados en el artículo 134.1 LCM. En el supuesto que nos ocupa estos criterios son, a la postre, los que brindarán las bases para adoptar la decisión descalificadora en detrimento de la imposición de las sanciones pecuniarias correspondientes a las infracciones muy graves.

- c) «La inactividad de los órganos sociales durante dos años consecutivos o la no realización del objeto social durante el mismo período de tiempo.»

La primera incógnita que plantea este apartado es si no estamos ante un supuesto redundante respecto del previsto en el artículo 93.1.e) LCM que contempla como causa de disolución (y en cuanto tal, e indirectamente, causa de descalificación) «la inactividad de alguno de sus órganos sociales necesarios o la no realización de la actividad cooperativizada, durante dos años consecutivos». La única diferencia palpable es el calificativo «necesarios» que acompaña a los «órganos sociales» en este último artículo —mención que incluiría a la Asamblea General, Consejo Rector con su Presidente a la cabeza, e Intervenientes— y que, sin embargo, se omite en el caso que nos ocupa —lo que llevaría a integrar, junto con los anteriores, al eventual

---

riablemente de modo muy positivo, colocada en formulaciones del tipo de las que nos ocupa ofrece una dosis apreciable de indeterminación porque no hay que olvidar que la enunciación de los llamados «principios cooperativos» se ha visto marcada por un proceso de permanente reflexión y acrisolamiento a la luz de las experiencias prácticas, hecho que explica su redefinición a lo largo de la historia de la Cooperación.

La propia LCM refleja de un modo indirecto lo que estamos diciendo cuando en su artículo 1.2 señala que «las cooperativas se ajustarán en su estructura y funcionamiento a los principios y valores formulados por la Alianza Cooperativa Internacional, en los términos resultantes de la presente Ley». La mención a «principios y valores» no es casual y obedece a la última de las grandes directrices marcadas por la ACI en su Declaración sobre la Identidad Cooperativa, adoptada en el Congreso de Manchester el 23 de septiembre de 1995. En dicha Declaración, y bajo un prisma metodológico sustancialmente distinto del seguido hasta el momento, se identificaron los valores del cooperativismo como presupuesto previo y base sobre la que articular y perfilar los propios principios, transformando éstos en pautas posibilitadoras de la puesta en marcha de aquéllos. Conforme a la mencionada Declaración de Manchester sobre la Identidad Cooperativa «las cooperativas están basadas en los valores de la autoayuda, la auto-responsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. En la tradición de sus fundadores, los socios cooperativos hacen suyos los valores éticos de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad y la vocación social». Por su parte, los siete principios identificados fueron los siguientes: 1. Adhesión voluntaria y abierta («principio de puerta abierta», según la locución tradicional); 2. Gestión democrática por parte de los socios; 3. Participación económica de los socios; 4. Autonomía e independencia; 5. Educación, formación e información; 6. Cooperación entre cooperativas, y 7. Interés por la comunidad.

La Declaración de Manchester puede encontrarse en su versión original y traducida en el *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho cooperativo*, núm. 25, enero-abril de 1996, pp. 21-26.

Sobre esta cuestión reviste especial trascendencia la obra de Sven Ake Böök, *Valores cooperativos para un mundo en cambio. Informe para el Congreso de la ACI*, Tokio, octubre de 1992, Alianza Cooperativa Internacional, Oficina Regional San José de Costa Rica, 1992. Realiza una perfecta síntesis de la labor desarrollada por la ACI en la elaboración de los principios y en la distinción entre valores y principios, Alejandro Martínez Charterina, «Los valores y los principios cooperativos», *Revista de Estudios Cooperativos (Revesco)*, núm. 61, diciembre de 1995, pp. 35-45.

Director, al Órgano facultativo de apelación o Comité de Recursos y a cualesquiera otras instancias de carácter consultivo o asesor a que se refiere el artículo 48 LCM—.

Desde nuestro punto de vista, este artículo 135.1.c) LCM carece de justificación: en primer lugar, por reiterativo en relación con el artículo 93.1.e) LCM; y en segundo término, porque en el dudoso caso de que se pretendiera contemplar supuestos diferenciables con base en esa única nota distintiva centrada en el adjetivo «necesarios», las consecuencias van más allá de lo que admite el sentido común: así, el artículo 135.1.c) LCM, al ser más amplio, «fagocitaría» de hecho la virtualidad práctica del artículo 93.1.e) LCM; y, lo que es más grave, nada parece apoyar que una posible inactividad de órganos facultativos deba recibir, como desproporcionado resultado, la descalificación de la sociedad cooperativa.

### 5.3.2. Aspectos procedimentales

Es en este punto donde la regulación madrileña presenta ciertas peculiaridades que, presididas por una finalidad garantista, «perfeccionan sensiblemente»<sup>62</sup> el mecanismo de la descalificación.

Resulta casi superfluo constatar que la descalificación precisa de un cauce formal previo que, según el artículo 135.3 LCM, se rige por las disposiciones de la LRJAP-PAC, con las particularidades siguientes:

a) Preceptividad del informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social [art. 135.3.a) LCM].

b) Caso de que la sociedad cooperativa estuviera afiliada a alguna entidad cooperativa de segundo o ulterior grado, deberá emitir informe, igualmente preceptivo, la asociación con vinculación más inmediata a la cooperativa afectada, reproduciéndose así lo previsto para el procedimiento sancionador general. Si no existiera tal afiliación, dicho informe preceptivo habrá de emitirse por el Consejo de Cooperativismo de la Comunidad de Madrid [art. 135.3.a) LCM].

c) En el trámite de audiencia de la sociedad, se personará el órgano de administración, los liquidadores o, en su defecto, un número de socios no inferior a tres. En este sentido se refuerza la publicidad al contemplarse que, de no comparecer o no ser posible la comparecencia por los mencionados, se publicará por segunda vez el aviso en el BOCM de manera que sólo se entenderá cumplido el trámite tras el transcurso de un mes desde la publicación de este segundo aviso [art. 135.3.b) LCM].

<sup>62</sup> La expresión entrecomillada está sacada de la Exposición de Motivos de la LCM.

#### 5.4. Una potestad administrativa no prevista en la LCM: la intervención temporal de Sociedades Cooperativas

En igual sentido que la propia ley estatal actualmente vigente y otras leyes autonómicas<sup>63</sup>, la Ley madrileña deja de lado un mecanismo de intervención pública de apreciable intensidad: la intervención temporal<sup>64</sup> de sociedades cooperativas.

Según tuvimos ocasión de manifestar en otros trabajos<sup>65</sup>, esta facultad, consistente en esencia en una *publicación de la gestión*<sup>66</sup>, ha sido duramente criticada por cierto sector de la doctrina mercantilista-cooperativa<sup>67</sup> por suponer una inusual quiebra del derecho a la libertad de empresa reconocido en el artículo 38 CE. Sin embargo, no cabe obviar que esta modalidad de intervención de empresas encuentra apoyo constitucional<sup>68</sup> y constituye una de las fórmulas a las que alude el artículo 128.2 CE, precepto sobre cuya base se asienta la previsión de ésta en diversas leyes autonómicas<sup>69</sup>.

---

<sup>63</sup> Salvados ciertos antecedentes legislativos, la primera norma que incorpora esta previsión es la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana de 1985 que, tras mantenerla en posteriores modificaciones de la misma, la suprimió en la ahora vigente Ley 8/2003, de 24 de marzo. Un caso similar se produce en la legislación estatal que prevé la intervención temporal en la Ley de 1987 (art. 152), para hacerla desaparecer en la actual Ley de 1999. En cuanto al resto de las leyes cooperativas, únicamente contemplan esta modalidad interventora las leyes de Aragón (art. 96), Extremadura (art. 181), Galicia (art. 140), y País Vasco (art. 142), no haciéndolo las demás.

<sup>64</sup> Gamero Casado conceptúa la misma como «potestad administrativa y extraordinaria, en cuya virtud, por razones de interés general previamente definidas en una norma con rango de ley, la Administración asume, directa o indirectamente, y con carácter temporal, las facultades propias de los órganos de una empresa determinada, incidiendo sobre su gestión ordinaria o sobre su liquidación, con respeto de los derechos patrimoniales de los sujetos afectados». Eduardo Gamero Casado, *La intervención de empresas. Régimen jurídico administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 18 y 143.

<sup>65</sup> María Burzaco Samper, «Publicación de la gestión: la intervención temporal de Sociedades Cooperativas en la legislación vigente», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho cooperativo* (número monográfico: «El buen gobierno de las Cooperativas»), 2004, pp. 255-293, y «El procedimiento administrativo para acordar la intervención temporal de cooperativas y sus dificultades», *Actualidad Administrativa*, núm. 19, primera quincena noviembre de 2004, pp. 2308-2317.

<sup>66</sup> La expresión corresponde a Justo Hernando Delgado, «La intervención pública de empresas privadas», en VVAA, *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos*, Colegio Universitario de Estudios Financieros-Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, p. 713.

<sup>67</sup> Narciso Paz Canalejo en su comentario al artículo 152 de la Ley General de Cooperativas de 1987, en VVAA [Fernando Sánchez Calero y Manuel Albaladejo (dirs.)], *Comentarios al Código de Comercio y Legislación mercantil especial*, t. XX, vol. 3, Revista de Derecho Privado/Edersa, Madrid, 1994, p. 903.

<sup>68</sup> De Juan Asenjo contempla esta técnica como excepción al contenido esencial del referido artículo 38 CE; una suerte de ataque frontal al derecho que sólo encuentra amparo constitucional por estar expresamente previsto en el texto fundamental. Óscar De Juan Asenjo, *La Constitución económica española. Iniciativa económica pública «versus» iniciativa económica privada en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 161-162.

<sup>69</sup> Recordemos que de acuerdo con el artículo 128.2 CE, «mediante ley se podrá (...) acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general». Aun cuando nadie pone en entredicho que el empleo de la fórmula «mediante ley» constituye una reserva de ley, la controversia se ha suscitado en relación con el alcance de la misma. Dicho de otro modo, la cuestión se centra en dilucidar si la CE exige que cada intervención de empresas venga precedida de una ley *ad hoc*, y, por tanto, singularizada, o, por el contrario, cabe una previsión legal general que habilite después la actuación administrativa interventora mediante procedimientos y actos administrativos aplicativos de aquélla. Lo cierto es que las opiniones doctrinales acerca de la instrumentación formal de la intervención han sido muy dispares: así, hay autores que entienden necesaria una ley singular para cada medida interventora, lo que, de algún modo,

Así las cosas, y dado el silencio de la LCM y la imposibilidad de acudir supletoriamente a la legislación estatal considerando la imprevisión de esta figura en la misma, la Comunidad Autónoma de Madrid ha renunciado a una técnica de intervención que, pese a su rigor, no debería ser objeto de un rechazo de plano. Ciertamente uno de los supuestos de intervención en cooperativas más desgraciadamente célebres —caso «PSV, Promoción Social de Viviendas»— prueba que nuestro ordenamiento puede ofrecer soluciones alternativas<sup>70</sup>, pero a nuestro entender, los propios límites formales y materiales que esta potestad encuentra podrían haber servido para evitar cualquier reticencia sobre la necesaria preservación de las garantías a respetar y, al mismo tiempo, habrían permitido la salvaguarda de los intereses públicos en presencia en casos de especial gravedad; casos ligados, bien a circunstancias de índole económica<sup>71</sup>, bien a la existencia de irregularidades que puedan afectar a los derechos e intereses de los socios o de terceros.

### 5.5. El Consejo de Cooperativismo de la Comunidad de Madrid: su composición y funciones

A este órgano se dedica el Capítulo II, Título II, LCM que, en su artículo 136.1, se conceptúa como *«órgano consultivo y de participación, colaboración y coordinación entre el movimiento cooperativo y la Administración de la Comunidad de*

---

encuentra apoyo en la interpretación que se ha llevado a cabo de la locución constitucional «mediante ley» en relación con otros instrumentos a los que acompaña en el precitado artículo 128.2 CE (nos referimos sobre todo a las «reservas al sector público de recursos o servicios esenciales»). Se pronuncia en estos términos Ángel Rojo, «Actividad económica pública y actividad económica privada en la Constitución Española», *Revista de Derecho mercantil*, núm. 169/170, julio-diciembre de 1983, p. 340.

No obstante, puede afirmarse que la opinión mayoritaria aboga por interpretar la norma de manera más flexible: desde este punto de vista, es perfectamente respetuosa con la Constitución la ley general que prevea el instrumento de intervención administrativa estableciendo el o los supuestos de hecho que dan pie a la misma y las medidas concretas en que aquélla consiste. Así, Justo Hernando Delgado, *op. cit.*, pp. 718-719.

A nuestro juicio, y siguiendo a Gamero, entendemos que ambas fórmulas tienen cabida: la ley singular, con los límites que para este instrumento ha diseñado el TC [STC (Pleno) 166/1986, de 19 de diciembre; rec. 704/1984; Ponente: Eugenio Díaz Eimil, Fundamentos Jurídicos Décimo y Undécimo]; y la ley general, como modalidad idónea para dar «el mejor acomodo posible a dos necesidades constitucionales contrapuestas: por una parte, el respeto de los derechos individuales, y por otro, la eficacia de la actuación administrativa». Eduardo Gamero Casado, *op. cit.*, p. 124.

<sup>70</sup> Esta intervención fue acordada por el Consejo de Ministros el 11 de febrero de 1994 y prorrogada por acuerdos de 20 de enero de 1995 y de 15 de septiembre del mismo año, pero hay que reseñar que la misma ha estado en la práctica bajo permanente mandato de la autoridad judicial y no puede considerarse ejemplo de intervención gubernativa en sentido estricto.

<sup>71</sup> Comúnmente la figura de la intervención de empresas se ha relacionado con situaciones de crisis económicas configurándose como un medio de salvamento de empresas, hecho que posiblemente encuentre explicación en sus orígenes históricos. En este sentido, García Echevarría señala que «se plantea generalmente más un problema de saneamiento empresarial, en unos casos, y de reestructuración por reconversión, en otros». Santiago García Echevarría, «El orden económico en la Constitución», *Libre Empresa*, año II, núm. 8, septiembre-octubre de 1978, p. 39.

Ojeda Marín, sin embargo, ha hecho notar que los motivos de la intervención no deben circunscribirse a razones de este tipo. Alfonso Ojeda Marín, «La intervención de empresas en el ordenamiento vigente (sobre la incautación de Hytasa y su constitucionalidad)», *Revista Española de Derecho administrativo*, núm. 57, enero-marzo de 1988, p. 75.



*Madrid, que tiene como finalidad cumplir adecuadamente los objetivos de promoción y desarrollo cooperativos»*<sup>72</sup>.

Dos notas caracterizan a este órgano: por un lado, su «independencia funcional y autonomía respecto a los restantes órganos administrativos de la Comunidad»<sup>73</sup> (arts. 134.2 LCM y 1.2 RCCM); por otro, su composición mixta, que viene a integrar a representantes tanto del sector cooperativo como de diversas instancias públicas<sup>74</sup>. En relación con este último aspecto, y atendiendo al artículo 4 RCCM, puede censurarse su excesivo número de miembros y lo que ello implique de obstáculo para su correcto y eficiente funcionamiento<sup>75</sup>.

De la lectura de las funciones que, conforme al 136.3 LCM, corresponden al Consejo de Cooperativismo se deriva el intento de convertirlo en un baluarte del fomento cooperativo a través de vías de diverso carácter que van desde la formación y educación hasta la planificación de programas de investigación y desarrollo [art. 134.3.a) LCM] o el arbitraje [art. 134.3.e) LCM], siendo singularmente relevantes las previsiones concernientes al reforzamiento del sector cooperativo a través del apoyo a las Federaciones y profundización de las relaciones intercooperativas [art. 134.3.c) y d) LCM]. Y ello, obviamente, sin olvidar las funciones propias que como órgano consultivo obligan a la emisión de su informe en variados supuestos<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> En cumplimiento de lo previsto en el artículo 134.6 LCM, su organización y funcionamiento vienen regulados por Decreto 259/2000, de 7 de diciembre (BOCM 303/2000, de 21 de diciembre). En adelante, RCCM.

<sup>73</sup> El artículo 1.1 *in fine* RCCM subraya dicha independencia cuando establece que «el Consejo está integrado, a través de la Consejería de Economía y Empleo, dentro de la Administración de la Comunidad de Madrid, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta».

<sup>74</sup> El artículo 134.4 LCM señala que este Consejo «deberá estar integrado por los representantes de las entidades asociativas que regula esta Ley, de la Administración autonómica, de las Administraciones locales, de las Universidades madrileñas, de expertos de reconocido prestigio, de un representante de cada uno de los grupos parlamentarios de la Asamblea de Madrid y de otras instituciones que reglamentariamente se determinen». Esta última locución —«otras instituciones que reglamentariamente se determinen»— se sustituye en el artículo 1.3 RCCM por la expresión «otras instituciones cuando así lo soliciten».

<sup>75</sup> Este hecho ya fue manifestado por parte del Consejo de Estado en su Dictamen 2660/2000, de 28 de septiembre, donde se decía: «(...) la dicción del artículo 136.4 de la Ley 4/1999 de la Comunidad de Madrid no resulta argumento suficiente para justificar la extraordinariamente numerosa y, por ello, compleja composición que el proyecto de Reglamento da al Pleno del Consejo de Cooperativismo. Es más, si se analizan las funciones que ese mismo artículo de la Ley, en su apartado 3, confiere a dicho Consejo, se observará que su adecuado ejercicio no quedaría necesariamente beneficiado, sino probablemente obstaculizado a causa del alto número de componentes de aquél. Y es que tanto la labor estrictamente consultiva, de informe, estudio y planificación, como la de intermediación y arbitraje en el ámbito del cooperativismo requieren, sin duda, que en el seno del Consejo se dé una participación amplia y plural; y, en particular, deben estar representados todos los grupos de interés y entidades a que hace referencia la Ley. Sin embargo, ello no implica que cada uno de estos grupos o entidades deba contar con un número tan elevado de representantes como el previsto en el proyecto, pues su representación estaría igualmente (incluso, mejor) garantizada si se optase por una representación más indirecta, en la que cada grupo de intereses se exprese a través de una sola voz o, cuando menos, de un número limitado de voces» [Punto V, apartado A)].

A la vista del Decreto finalmente aprobado, esta objeción no fue debidamente atendida.

<sup>76</sup> Concretamente debe informar preceptivamente sobre proyectos de disposiciones legales y reglamentarias que afecten a las cooperativas o a sus Asociaciones [art. 134.3.b) LCM] y expedientes de descalificación de cooperativas [art. 134.3.f) LCM]. En cualquier caso, podrá «realizar propuestas, informes, estudios y dictámenes sobre materias de su competencia, por propia iniciativa o a petición de la Consejería de Economía y Empleo» [art. 134.3.b) LCM].