

## CONSIDERACIONES EN TORNO AL FOMENTO DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

*Carlos Sanz Domínguez*  
Universidad de Sevilla

### 1. INTRODUCCIÓN.

La Constitución Española de 1978 se encuadra, como establece su artículo 1º, entre las constituciones propias de un Estado Social. Este marco implica, entre otras cuestiones, que en nuestro texto fundamental se encomiende a los distintos poderes públicos, dentro de sus respectivas competencias, la consecución de una serie de fines de marcado carácter social. Nos referimos a un conjunto de objetivos que, aunque dotados de perfiles diferenciados, comparten como nota común, el progreso social, el incremento de la calidad de vida y el bienestar de todos los ciudadanos, la lucha contra los desequilibrios y desigualdades mediante una especial protección de los sectores sociales más desfavorecidos, como minusválidos, menores, desempleados, tercera edad, emigrantes, etc. En este contexto debemos encuadrar lo establecido en el art. 129,2 CE respecto a las sociedades cooperativas. En el presente trabajo pretendemos analizar las características que reúne el fomento de las cooperativas en nuestro ordenamiento jurídico, partiendo, lógicamente, de la citada referencia constitucional, examinando las consecuencias de su posterior aplicación. Desde la diversidad y amplitud que caracteriza al fomento de las sociedades cooperativas no pretendemos realizar un análisis detallado de sus múltiples manifestaciones, pues ello excedería del espacio y objetivo propios de este trabajo, sino centrarnos, por un lado, en la interpretación que entendemos más adecuada del art. 129,2 CE y, por otro, en el análisis de las consecuencias que tal precepto ha impuesto en su posterior desarrollo y aplicación.

### *La Constitución y el fomento a las cooperativas.*

La Constitución establece en el apartado 2º del art. 129 que “los poderes públicos (...) fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas”. ¿Qué alcance tiene este mandato constitucional? En torno a esta previsión constitucional se han de realizar determinadas precisiones en orden a procurar su correcta interpretación y aplicación.

En primer lugar, debemos adoptar el concepto más amplio posible del término “fomento”, no limitándolo, al mero fomento administrativo, puesto que la Constitución encomienda la promoción de las cooperativas a todos los poderes públicos, y no únicamente a las Administraciones públicas. Téngase en cuenta que la doctrina administrativista estudia las medidas de fomento exclusivamente desde el punto de vista de las funciones propias de las Administraciones públicas.<sup>1</sup> Nuestro planteamiento habrá de ser, por tanto, más amplio.

En segundo lugar, se ha de destacar que las sociedades cooperativas son las únicas sociedades mercantiles, o si se prefiere, personas jurídicas dedicadas a actividades económicas<sup>2</sup>, a las que se refiere la Constitución, encomendando expresamente su promoción. La Constitución ampara la existencia y funcionamiento de distintas entidades, dotadas todas ellas de personalidad jurídica propia, y les otorga su protección justificándola en los intereses públicos o sociales que tales entidades representan o persiguen.<sup>3</sup> Así ocurre con los partidos políticos (Art. 6 CE) – expresión del pluralismo político e instrumento fundamental para la participación política en una sociedad democrática–, los sindicatos de trabajadores (Art. 7 CE) –entidades dedicadas a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores y directamente vinculadas al ejercicio de la libertad sindical proclamada en el art. 28 CE. –, las organizaciones de consumidores y usuarios (Art. 51,2 CE) – para la defensa de éstos y, en especial, para la protección de su seguridad, salud y sus

1. Así, por ejemplo, Garrido Falla, F., dedica el Título VI de su obra *Tratado de Derecho Administrativo*, a la actividad *administrativa* de fomento, pp. 299-320, Tecnos, Madrid, 1992.

2. No es pacífica la postura de la doctrina respecto a la consideración mercantil o no de las cooperativas. Vid. Gómez Calero, J., «Sobre la mercantilidad de las cooperativas», *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 137, 1975, pp. 301 ss. Vid. igualmente STS de 25 de marzo de 1991, en cuyo fundamento 3º se afirma que: “La naturaleza de las sociedades cooperativas, no puede reputarse de mercantil, dada la diferente finalidad perseguida por aquéllas, en las que lo fundamental no es el ánimo de lucro, (...) sino (...) la realización de cualquier actividad económico-social lícita para la mutua y equitativa ayuda entre sus miembros y al servicio de éstos y de la comunidad.” En la postura opuesta, Divar, J., dedica un capítulo a “las cooperativas como sociedades mercantiles”, en su obra *Régimen jurídico de las sociedades cooperativas*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1987, pp. 29-36.

3. Respecto a las asociaciones previstas en nuestra Constitución, Vid. López-Nieto y Mallo, F., «El derecho de asociación ante la nueva Constitución española», *Documentación Administrativa*, núm. 183, julio-septiembre 1979, pp. 71-102.

legítimos intereses económicos<sup>4</sup> –, las fundaciones (Art. 34 CE) – como entidades que persiguen fines de interés general –, los colegios profesionales (Art. 36 CE) – para la defensa de los intereses profesionales –, las asociaciones de empresarios (Art. 7 CE) – para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los empresarios –, etc. En esta misma línea aparecen citadas las sociedades cooperativas. ¿Qué justifica tan elevado interés del constituyente en estas entidades, al amparar su existencia y funcionamiento y encomendar su fomento a todos los poderes públicos?<sup>5</sup> La respuesta a este interrogante ha de plantearse desde la interpretación sistemática de lo establecido en el art. 129,2 CE, dentro del marco en que este precepto se ubica, además de tener en cuenta las características propias de las cooperativas, implícitas en su propia definición.

El artículo 129 forma parte del Título VII de la Constitución, bajo el epígrafe de “Economía y Hacienda”.<sup>6</sup> Por tanto, el análisis del precepto ha de realizarse bajo la óptica de los principios constitucionales de carácter económico, es decir, como parte integrante de la denominada Constitución Económica<sup>7</sup>. Desde este punto de vista entendemos que la Constitución aborda el fenómeno cooperativista como una manifestación económica, concibiendo las cooperativas como actividad empresarial. La propia utilización de la expresión “sociedades cooperativas” frente a la más simple y generalizada de “cooperativas” parece responder a esta filosofía.

Por otra parte, si analizamos el marco en que se sitúa la referencia constitucional a las cooperativas, observaremos que en el art. 129 se prevé: la participación de los interesados en la Seguridad Social (a través de las mutualidades), la participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos directamente relacionados con la calidad de vida o el bienestar general, la promoción de las distintas formas de participación (de los trabajadores) en la empresa, el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción y el fomento de las sociedades cooperativas. Todas estas previsiones tienen dos aspectos en común: por un lado, se

4. Vid. Paniagua Zurera, M., «Cooperativismo y defensa del consumidor», *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 213, julio-septiembre 1994, pp. 575-592.

5. De todos los supuestos enumerados, la Constitución sólo realiza una especial encomienda a los poderes públicos respecto a la defensa de los consumidores y usuarios, de su información y educación y de sus organizaciones. Vid. art. 51 CE.

6. Con acierto, a nuestro juicio, algunos autores han afirmado su mejor ubicación entre los principios rectores de la política social y económica. Vid. Merino Merchán, J. F., «El Estado y el movimiento cooperativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 86, mayo-agosto 1978, pp. 181-235.

7. El término “Constitución Económica” es utilizado por el propio Tribunal Constitucional, que lo define como el “conjunto de normas - de la Constitución - destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica”. F. J. núm. 3. STC 64/1990, de 5 de abril. En cuanto a la numerosa doctrina, ver, por todos, A.A.V.V., *El modelo económico en la Constitución Española*, dirigido por F. Garrido Falla, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981.

insertan entre las previsiones sociales que la Constitución establece como propias de un Estado Social, y por otro, responden al principio general de participación<sup>8</sup>. En definitiva, tienen un evidente carácter social: el favorecimiento de grupos sociales precisados de una mayor protección pública (como son, por ejemplo, los trabajadores), en aras a la consecución de una mayor igualdad y tutela frente a los desequilibrios que provoca el funcionamiento de la economía de mercado.

A este marcado carácter social de las sociedades cooperativas que las hacen en sí mismas merecedoras, a nuestro juicio, de protección constitucional, ha de añadirse otra justificación no menos importante. Nos referimos a la idoneidad de las cooperativas para coadyuvar a alcanzar la efectividad de un gran número de derechos y principios constitucionales, que los poderes públicos difícilmente pueden garantizar en toda su extensión y plenitud. Sirvan de ejemplo, el derecho a una vivienda digna y adecuada (Art. 47 CE), mediante la creación de cooperativas de viviendas (Arts. 89 a 92 de la Ley General de Cooperativas -LGC- y 133 a 139 de la Ley de Sociedades Cooperativas de Andalucía -LSCA-); la defensa de los consumidores y usuarios (Art. 51 CE) a través de las cooperativas de consumidores y usuarios (Art. 88 LGC y Arts. 131 y 132 LSCA)<sup>9</sup>; facilitar la materialización y generalización del derecho a la educación (Art. 27 CE) mediante las cooperativas de enseñanza (Art. 103 LGC); el acceso de los trabajadores a los medios de producción (Art. 129 CE), así como facilitar el ejercicio del derecho al trabajo ( Art. 35 CE) y la consecución del pleno empleo (Art. 40,1 CE), a través de las cooperativas de trabajo asociado (Arts. 80 a 87 LGC y 120 a 130 LSCA); o la existencia de cooperativas de interés social (Art. 128 LSCA) dedicadas a la promoción y plena integración social y/o laboral de los ciudadanos y, en particular, respecto a la infancia (Art. 39,4 CE) y juventud (Art. 48 CE), asistencia a discapacitados (Art. 49 CE), tercera edad (Art. 50 CE), minorías, refugiados, etc.; o las cooperativas sanitarias (Art. 102 LGC) que colaboran en la realización del derecho a la salud (Art. 43 CE); etc. Todos estos ejemplos evidencian la función social que realizan las cooperativas y justifican el apoyo constitucional.

En tercer lugar, interpretamos que, aunque el precepto constitucional se dirige a todos los poderes públicos, el mandato afecta prima facie al poder legislativo (estatal

8. Principio de participación muy reiterado por la Constitución respecto a ámbitos diversos y, de forma muy especial, en el art. 9,2: "participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Vid. Pérez Moreno, A., «Crisis de la participación administrativa», en *Actualidad y Perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, vol. I, Ed. Complutense, Madrid, 1992, pp. 301-332.

9. Para la Ley General de Cooperativas, las cooperativas de consumidores y usuarios son aquellas que se dedican, además de al suministro de bienes y servicios a sus socios, a la educación, formación y defensa de sus socios en particular y de los consumidores y usuarios en general. Además la Ley de Consumidores y Usuarios considera a estas cooperativas como asociaciones de consumidores y usuarios. Vid. art. 20,2 LCU.

o autonómico, según corresponda)<sup>10</sup> y al poder ejecutivo, en el ejercicio de su potestad reglamentaria (Art. 97 CE), al establecer que el apoyo a las sociedades cooperativas se realice mediante una “legislación adecuada”. En este sentido hemos de tener en cuenta que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones por una interpretación material del término “legislación”:

“Cuando se trata de indagar el significado con que el vocablo “legislación” se utiliza en el artículo 149,1 de la Constitución, como concepto referencial para reservar al Estado toda la legislación o sólo la legislación básica, el que prevalece es el concepto material, y no formal, constreñido a las Leyes, en la acepción de normas que emanan de quienes ostentan el poder legislativo o de quienes por excepción o por delegación pueden producir normas con valor de Ley.”<sup>11</sup>

Aunque el Tribunal Constitucional adopta este criterio material para delimitar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, entendemos que nada impide que tal interpretación se admita también en el presente supuesto, de forma que bajo la expresión “legislación adecuada” se incluya, junto a las Leyes formales y normas con rango de Ley, a los Reglamentos ejecutivos de las Leyes que regulen los distintos aspectos del fenómeno cooperativo, tanto a nivel estatal como autonómico.

Por tanto, será esta legislación, entendida en su sentido amplio o material, la que deba establecer los mecanismos de actuación a utilizar por los restantes poderes del Estado, como se verá más adelante.

### *Consecuencias de la aplicación del artículo 129,2 de la Constitución.*

Son numerosas las consecuencias de la constitucionalización del cooperativismo y de la forma en que la Constitución aborda la cuestión.

La primera consecuencia se refiere a la amplitud con que deba interpretarse y, por tanto, abordarse, el mandato constitucional de promoción de las sociedades cooperativas. Por una parte, la Constitución podría haber limitado formalmente la actuación pública de fomento de las cooperativas, refiriéndose a la necesidad de un apoyo económico o técnico o formativo o jurídico, dirigido a estas entidades. Opta, en

10. Existe una extensa doctrina sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cooperativas, que no corresponde abordar en el presente trabajo. La cuestión fue aclarada en su momento por el Tribunal Constitucional al resolver el recurso presentado contra la primera Ley de cooperativas de carácter autonómico: la correspondiente al País Vasco. Vid. STC 72/1983, de 29 de julio.

11. STC 30.6.1982. En el mismo sentido, interpreta el Tribunal Constitucional el término “legislación laboral” donde “incluye también en el término los Reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos”. STC 360/1993, de 3 de diciembre.

cambio, por no limitar la forma de efectuar dicha actividad de fomento. Esto nos llevará a la utilización simultánea de las múltiples fórmulas de promoción previstas en nuestro ordenamiento jurídico: medidas económicas, jurídicas, honoríficas, técnicas, etc. Por otra parte, y lo que estimamos de mayor importancia aún, la Constitución no limita el objeto social o la finalidad cooperativa que se deba promover mediante este tipo de sociedades. No fija, por tanto, límites materiales. Para nuestra Norma Fundamental es de interés general y especialmente de interés social el fomento, en sí, de las sociedades cooperativas, sea cual sea su objeto social: cooperativas de trabajo asociado, de viviendas, de crédito, de consumidores y usuarios, de enseñanza, agrarias, de servicios, etc. En definitiva, la Constitución no orienta el fomento de las cooperativas hacia la consecución de objetivos materiales concretos: cultura, ocio, trabajo, integración social, formación, etc. Esto no implica, en sentido contrario, que los poderes públicos competentes no puedan adoptar especiales medidas de promoción de determinadas cooperativas consideradas de “especial interés” o de “interés público” en cuanto a sus características, ubicación, objeto social, etc.

Por otra parte, en ocasiones se acomete el fomento de las cooperativas bajo la fundamentación principal de la creación de empleo. Entendemos que la promoción de las cooperativas no debe orientarse únicamente desde esta perspectiva. Así, en la Exposición de Motivos de la Ley General de Cooperativas se afirma que:

“El mandato de la Constitución española, que en el apartado 2 de su artículo 129 (...) motiva que el legislador contemple la necesidad de ofrecer un cauce adecuado que canalice las iniciativas colectivas de los ciudadanos que desarrollen actividades generadoras de riqueza y empleo estable.”

La misma línea argumental se observa en la Exposición de Motivos de la Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, en la que se manifiesta:

“En lo referente al fomento de estas sociedades, ha merecido especial atención, en tanto que objetivo que se persigue prioritariamente desde el Gobierno andaluz, más allá de las políticas sectoriales de cada Departamento, la idea de creación de empleo que, por tanto, se sitúa en el norte de la política de promoción de estas entidades.”

Es importante recordar, en este sentido, que la Constitución no considera el fomento de las sociedades cooperativas necesaria y exclusivamente desde la perspectiva de la política de creación de empleo, sino, como se ha visto supra, por sus peculiaridades como empresa de economía social, caracterizada principalmente por su funcionamiento democrático y su voluntad de servicio a la comunidad. Esto no implica que debemos descartar el establecimiento de medidas de apoyo de las cooperativas, como parte integrante de la política sectorial de creación de empleo, como desde cualquier otra política sectorial, siempre que las cooperativas puedan ser instrumento idóneo para la efectiva canalización de dichas políticas. Téngase en

cuenta, además, que la creación y mantenimiento del empleo de los socios cooperativistas es el objeto principal de un tipo específico de cooperativas: las de trabajo asociado<sup>12</sup>.

Enlazando con la idea anterior podemos afirmar que una de las consecuencias del tratamiento que la Constitución ha dado al fomento de las cooperativas es que éstas no deben quedar al margen, sino más bien todo lo contrario, deben integrarse en cualquier política sectorial de fomento, cuyos objetivos de interés público o de utilidad social, puedan alcanzarse a través, entre otras, de las sociedades cooperativas. En definitiva, la existencia de una política, estatal autonómica o local, expresamente destinada al fomento de las sociedades cooperativas, no impide, que éstas participen en las demás actuaciones públicas de fomento en que puedan tener una correcta ubicación: minería, industria, agricultura, turismo, implantación de servicios sociales, educación, etc. La exclusión en estos supuestos de las cooperativas, sin una justificación razonable, sería inconstitucional.

Otra consecuencia derivada de la fórmula constitucional que aquí tratamos se refiere al movimiento cooperativo. Si la Constitución se refiere al fomento de las sociedades cooperativas y no del cooperativismo o movimiento cooperativo, ¿debemos excluir del mandato dirigido a los poderes públicos la adopción de medidas encaminadas al fomento del cooperativismo? Por nuestra parte entendemos que el precepto constitucional ha de ser interpretado en un sentido amplio, abarcando, no sólo a las sociedades cooperativas, sino también al cooperativismo en sí, puesto que fomentando los principios y alentando, en definitiva, el movimiento cooperativo, se apoya la constitución y supervivencia de las cooperativas, como entidades empresariales que realizan, además, una importante función social. Como exponentes del fomento del cooperativismo en nuestra legislación podemos destacar las siguientes medidas:

- La obligatoria existencia, en toda cooperativa, de un fondo de educación y promoción destinado a la formación de los socios y trabajadores en los principios cooperativos, a la promoción de las relaciones intercooperativas y a la difusión del cooperativismo<sup>13</sup>.
- La labor encomendada ex lege a la Administración de fomento del cooperativismo y sus principios mediante órganos creados ad hoc, como el Consejo Andaluz de Cooperación<sup>14</sup>. De igual forma se fomenta la formación cooperativa: “El

12. Cuyo objeto es “proporcionar a sus socios puestos de trabajo, mediante su esfuerzo personal y directo, a tiempo parcial o completo, a través de la organización en común de la producción de bienes o servicios para terceros.” Art. 80,1 LGC. Vid. art. 120 ss. LSCA.

13. Art. 96 LSCA. En el mismo sentido art. 56 LGC.

14. Entre las funciones que corresponden a este Consejo destacamos “la difusión de los principios del movimiento cooperativo, estimulando la educación y formación correspondiente” y “promover programas de desarrollo y fomento del cooperativismo”. Vid. art. 174 LSCA.

Consejo de Gobierno adoptará las medidas que estime convenientes para la difusión y enseñanza del cooperativismo en los distintos niveles educativos...”<sup>15</sup>.

- Adopción de medidas tendentes a favorecer las relaciones y vinculaciones entre cooperativas: asociaciones, federaciones, cooperativas de segundo grado, cooperativas de integración, etc.<sup>16</sup> Así el art. 162,1 LSCA determina que “se promoverá especialmente la constitución de cooperativas de segundo o ulterior grado y cualesquiera otras formas de integración tendentes a reforzar los vínculos cooperativos. (...)”.

La última y principal consecuencia del art. 129,2 CE es la necesidad de realizar una promoción integral de las cooperativas a través, tanto de la legislación estatal como de la autonómica, en su caso, que implique a todos los poderes públicos, requiriendo de cada uno de ellos, en primer lugar, una función activa hacia la promoción de las cooperativas (“fomentarán”) y, en segundo lugar, que todas sus actuaciones se impregnen del principio general de fomento de las cooperativas, en tanto en cuanto estas entidades puedan verse afectadas en el ejercicio de sus respectivas competencias. Para comprender el alcance de esta promoción integral habremos de analizar en qué medida afecta a cada uno de los sujetos obligados a actuar por la Constitución<sup>17</sup>.

### *Los poderes públicos y el fomento de las cooperativas.*

En primer lugar, en lo referente al Poder Legislativo, nos centraremos en cuatro cuestiones que estimamos de gran importancia: la legislación específica de cooperativas, el enfoque desde la legislación sectorial, las peculiaridades de la legislación fiscal y, finalmente, el ejercicio de las restantes funciones propias del Poder Legislativo.

Es preciso que la legislación reguladora de las cooperativas contemple medidas de fomento. Es frecuente que la Ley incluya alguna indicación genérica sobre las medidas de fomento que deba poner en práctica la Administración correspondiente. Así, el art. 161,1 LSCA establece que “la Junta de Andalucía reconoce como tarea de interés público la promoción, desarrollo y estímulo de las sociedades cooperativas andaluzas (...) En este sentido, la Administración de la Junta de Andalucía, en coordinación con la Administración del Estado, adoptará las medidas necesarias para que

15. Art. 161,4 LSCA.

16 Los fines consignados en este apartado y en el anterior son objeto de especial atención en el Decreto 167/1997, de 1 de Julio, de la Junta de Andalucía, por el que se establecen los programas de promoción de la economía social.

17 Analizaremos en qué medida obliga el mandato constitucional a los poderes públicos, utilizando la clásica división entre Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Subrayamos que el art. 129 CE al referirse a los poderes públicos obliga también a organismos públicos no encuadrados directamente en ninguno de los tres poderes del Estado.



los programas de fomento de las cooperativas se incorporen a la política de promoción de sectores de actividad económica, de la pequeña y mediana empresa y del empleo que desarrolle la Unión Europea.” Por otra parte, las medidas específicas que incorpore la Ley de cooperativas serán, principalmente, de carácter jurídico, económico y técnico. Ciertamente, una característica propia de la legislación estatal y autonómica<sup>18</sup> es la inclusión de medidas de estímulo de carácter jurídico, entendiendo por tales la regulación de determinadas cuestiones técnicas que, aunque no impliquen necesariamente un privilegio o dispensa<sup>19</sup>, sí faciliten la creación y supervivencia de las cooperativas y, en este sentido, las fomentan: Así, el requerimiento de un número reducido de socios fundadores<sup>20</sup>; la supresión de la necesidad de celebrar una asamblea constituyente<sup>21</sup>; la ausencia de límites respecto a su actividad social lícita<sup>22</sup>; atemperar la aplicación de determinados principios típicos del cooperativismo, como el de puerta abierta (libre adhesión y baja voluntaria), en beneficio de las propias cooperativas, permitiendo que se exija para los casos de bajas voluntarias un preaviso al Consejo rector o el compromiso de no causar baja durante un periodo determinado de tiempo desde la fecha de alta<sup>23</sup>; facilitando la transformación de cualquier sociedad en una cooperativa<sup>24</sup>; facultad de optar por la contabilización no diferenciada entre resultados cooperativos y extra cooperativos<sup>25</sup>; potenciación de la colaboración económica entre cooperativas, así como su integración; la calificación como entidades sin ánimo de lucro de determinadas cooperativas<sup>26</sup>, etc.<sup>27</sup>

En relación con el fomento económico, creemos que ya desde la propia legislación de cooperativas, con independencia de las actuaciones que además se realicen tanto por la legislación sectorial y fiscal, como muy especialmente por las Administraciones públicas, debe abordarse el establecimiento de medidas que directa o indirectamente

18. En la actualidad cuentan con Legislación propia sobre cooperativas, las siguientes Comunidades Autónomas: Andalucía, Aragón, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia.

19. El sentido tradicional que la doctrina da a las medidas jurídicas de fomento se refiere a una dispensa o privilegio fundamentado en determinado interés público que se pretende, con ello, promover. Vid. Garrido Falla, F., op. cit., p. 301.

20. En la legislación estatal, se ha pasado del mínimo de cinco socios que establecía la Ley de 2 de abril de 1987, a los tres socios previsto en el art. 8 de la actual Ley General de Cooperativas, siempre respecto a cooperativas de primer grado.

21. Requisito previsto en el art. 9 de la anterior Ley General de Cooperativas de 1987.

22. Art. 1,2 LGC: “cualquier actividad económica lícita”.

23. Art. 17 LGC.

24. Art. 69 LGC.

25. Art. 57,4 LGC.

26. D. A. Primera LGC.

27. Podemos incluir aquí los distintos puntos que contiene la D. A. Quinta LGC sobre “normas especiales”, previstos también en la legislación autonómica. Vid. art. 162 LSCA sobre “medidas especiales de promoción cooperativa”.

tamente supongan un apoyo económico a las cooperativas. Así podemos destacar, a modo de ejemplo, importantes previsiones establecidas en la legislación vigente, como la posibilidad de que existan socios colaboradores mediante aportación de capital a la cooperativa (Art. 14 LGC); o de realizar aportaciones voluntarias (Art. 47 LGC); o de emitir obligaciones (54,1 LGC); el tratamiento especial establecido para los aranceles notariales o registrales (Disposición Adicional Quinta, apdo. 8 LGC); la reducción de las garantías precisas para contratar con la Administración pública (Art. 162,6 LSCA); etc.

Finalmente, respecto al fomento técnico, entendido como asistencia a las cooperativas, la principal medida a destacar es la creación ex lege de determinados órganos que realizan, entre otras, funciones de colaboración, información y apoyo a las cooperativas y al movimiento cooperativo. Así encontramos con carácter nacional el Consejo para el Fomento de la Economía Social<sup>28</sup> y en Andalucía el Consejo Andaluz de Cooperación<sup>29</sup>.

En lo referente a la legislación sectorial, ésta ha de cubrir en la materia que tratamos, dos objetivos. Por un lado, evitar cualquier tipo de discriminación no suficientemente justificada hacia las sociedades cooperativas, en particular respecto a la posibilidad de abordar determinadas actividades empresariales a través de estas entidades.<sup>30</sup> Por otra parte, las Leyes y demás disposiciones sectoriales deben practicar una constante actuación de apoyo de las cooperativas en los distintos sectores económicos. A modo de ejemplo citaremos, la preferencia de los centros docentes constituidos como cooperativas para el establecimiento de conciertos previsto en el art. 48, 3 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE);<sup>31</sup> la regulación de la posibilidad de transformar una sociedad de responsabi-

28 D. A. Segunda LGC.

29 Arts. 174 a 176 LSCA. En el mismo sentido, Consejo Gallego de Cooperativas (Arts. 135 y 136 de la Ley 5/1998, de 18 de diciembre.); Consejo de Cooperativismo de la Comunidad de Madrid (Art. 136 de la Ley 4/1999, de 30 de marzo.); Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi (Art. 145 de la Ley 4/1993, de 24 de junio.); Consejo Valenciano de Cooperativismo (Arts. 110 y 111 del Decreto Legislativo 1/1998, de 23 de junio.); Consejo Superior de la Cooperación en Cataluña (Arts. 113 a 119 del Decreto Legislativo 1/1992, de 10 de febrero.); Consejo Aragonés del Cooperativismo (D. A. 4ª de la Ley 9/1998, de 22 de diciembre.) y Consejo Superior del Cooperativismo de Extremadura ( Art. 186 de la Ley 2/1998, de 26 de marzo.).

30 Por ejemplo, exigir que la titularidad de las agencias de viajes corresponda exclusivamente a sociedades mercantiles anónimas o limitadas.

31. Precisamente esta previsión legal fue sometida al control previo de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional rechazó su inconstitucionalidad afirmando que "La preferencia de los Centros en régimen de cooperativa se producirá sólo entre los que cumplan con las finalidades señaladas, y no fuera de éstas. Y ello no es más que el desarrollo del mandato contenido en el art. 129, núm. 2, de la Constitución, que compromete al legislador a fomentar, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas, ..." Vid. STC 77/1985, de 27 de junio.

lidad limitada en una cooperativa (Art. 93.3 LSRL); la promoción de las cooperativas de transporte según los arts. 60 y 61 de la Ley 16/1987, de 30 de junio, de Ordenación del Transporte Terrestre; o de las cooperativas de tipo sanitario, según lo establecido en el art. 92,1 Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; etc.

Por su parte, la legislación fiscal requiere, por su trascendencia en el tema que nos ocupa, una reflexión singular. Las cooperativas han gozado, desde sus orígenes, de una serie de privilegios tributarios como medida tendente a la promoción y mantenimiento de dichas entidades consideradas de interés social. Estas medidas tributarias excepcionales se establecían, principalmente, en las disposiciones reguladoras de las distintas figuras impositivas. La Ley de cooperativas de 1987<sup>32</sup> encomendó al Gobierno la presentación de un Proyecto de Ley ante las Cortes sobre el régimen tributario de las cooperativas, que se materializó con la Ley 20/1990, de 18 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas<sup>33</sup>. Dado que el objeto de nuestro trabajo no es analizar esta legislación, debemos, al menos, destacar que se trata de un conjunto de medidas típicas de protección y fomento de las cooperativas, que encuentra su fundamento último en el art. 129 CE. Así, en la Exposición de Motivos de la Ley se afirma que “las sociedades cooperativas han sido siempre objeto de especial atención por el legislador, quien, consciente de sus características especiales como entes asociativos y de su función social, les ha reconocido, desde antiguo, determinados beneficios fiscales, tradición que, en definitiva, es armónica con el mandato a los poderes públicos contenido en el apartado 2 del artículo 129 de la Constitución (...)” Algunos autores entienden, en cambio, que tales privilegios deben desaparecer, de forma que las cooperativas actúen en libre competencia con las demás empresas.

Por último, debemos destacar que tanto las Cortes Generales como los Parlamentos Autónomos realizan otras funciones, distintas de la legislativa, a través de las cuales pueden abordar, con la misma finalidad de promoción, el fenómeno cooperativo: efectuando interpelaciones y preguntas a los miembros del Gobierno; exigiendo la presencia de miembros del Gobierno; mediante la constitución de comisiones parlamentarias de investigación respecto a asuntos directamente relacionados con las cooperativas o con la actuación de la Administración en su fomento y promoción; o a través de la labor realizada por el Defensor del Pueblo (estatal o autonómico); tramitación y aprobación de los Presupuestos Generales; adopción de proposiciones no de ley; etc.<sup>34</sup>

32. D. A. Quinta de la Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas.

33. Sin perjuicio de los regímenes tributarios fiscales vigentes en los territorios históricos de Navarra y País Vasco.

34. Cfr. Paz Canalejo, N., op. cit., pp. 80.

En relación con el Poder Judicial, podemos afirmar que al corresponderle la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado con estricto sometimiento a la Ley y al resto del ordenamiento jurídico (Art. 117 CE), su labor respecto al fomento de las cooperativas queda más limitado, pero no por ello excluido. Así, los órganos jurisdiccionales deben:

- Controlar la adecuación a la Constitución y a las Leyes de la actividad ejecutiva y reglamentaria del Gobierno de la Nación, de los Gobiernos autonómicos y de todas las Administraciones públicas en materia de cooperativas. En este sentido el art. 1 LJCA establece que los “Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación”. Entre las importantes novedades que introduce la vigente Ley de lo Contencioso-Administrativo, merece la pena destacar, a los efectos que aquí tratamos, el recurso frente a la inactividad de la Administración (Art. 29 LJCA) y frente a sus actuaciones materiales que constituyan vías de hecho (Art. 30 LJCA) y la cuestión de ilegalidad de los Reglamentos (Arts. 27 y 123 a 126 LJCA). Todos estos supuestos pueden relacionarse con las competencias administrativas en materia de cooperativas y, especialmente, ante el incumplimiento por la Administración del deber de fomento de las sociedades cooperativas, a cuyo amparo deberán acudir los respectivos órganos jurisdiccionales.
- Aplicar en la interpretación y aplicación del Derecho, el principio *in dubio pro cooperacione*, como principio directamente emanado del art. 129,2 CE.<sup>35</sup> Especialmente habrá de aplicar este principio en los litigios en que estén en juego los intereses de una determinada cooperativa o su propia supervivencia, u otorgarle protección frente a actuaciones presuntamente desmedidas de la Administración, o sancionar la utilización fraudulenta de una entidad cooperativa, etc.

Por su parte, también al Poder Ejecutivo se le requiere que ejercite sus potestades teniendo presente el mandato constitucional de promoción de las cooperativas<sup>36</sup>. Así, respecto al ejercicio de la potestad reglamentaria, ya sea a nivel estatal, autonómico o local, habrán de tenerse en cuenta las mismas consideraciones mencionadas respecto a la legislación en su conjunto, de la que, como se ha dicho supra el Reglamento forma parte,

35. Paz Canalejo, N., menciona este principio respecto a la función que corresponde al Tribunal Constitucional en el control de constitucionalidad de las Leyes, declarando la inconstitucionalidad de las Leyes agresivas o discriminatorias en contra de las cooperativas. *Op. cit.*, especialmente p. 83. Entendemos que este principio debe extenderse a todas las actuaciones del Poder Judicial.

36. Al referirnos en este apartado al Poder Ejecutivo, incluimos en él, a los Gobiernos central y autonómicos y a las distintas Administraciones públicas.

desde un punto de vista material. Además, hemos de destacar la importancia cuantitativa del Reglamento en materia de fomento: en la regulación de medidas de fomento económico, como subvenciones y otras ayudas económicas; en la ordenación de medidas de fomento honorífico, como la institucionalización de premios al cooperativismo; y, en general, en la utilización del Reglamento ejecutivo como desarrollo y complemento de la legislación cooperativa. También las medidas de limitación o policía, así como la potestad sancionadora, han de ser ejercidas por la Administración sobre las cooperativas teniendo presente la previsión constitucional del art. 129,2. Precisamente debido a las características peculiares que presentan las sociedades cooperativas, a los intereses que persiguen conectados con intereses públicos o sociales y por la función de fomento que tiene encomendada la Administración, tanto las funciones de control (inscripción, registro, inspección, impartición de órdenes o prohibiciones, etc.) como la potestad sancionadora, se encomiendan a la Administración para que vigile el cumplimiento de la legalidad vigente y, en definitiva, para servir de apoyo y estímulo a las cooperativas que cumplan correctamente con sus obligaciones legales, evitando la utilización de la cooperativa para lograr “beneficios particularistas”.<sup>37</sup> Entre las medidas administrativas de promoción podría incluirse la adopción de actuaciones de apoyo material a las cooperativas, por ejemplo, fomentando mediante campañas publicitarias públicas, el consumo de productos o la utilización de servicios ofrecidos por sociedades cooperativas. Finalmente también en el ejercicio de la potestad organizativa, las Administraciones públicas realizan su función de fomento mediante la creación o desarrollo (si se crean por Ley) y mantenimiento de distintos órganos encargados del ejercicio de las funciones que la Administración ha de realizar en materia de cooperativas: inspección, registro, fomento, información, educación, arbitraje y conciliación, colaboración, consulta, etc. En este sentido, el art. 161,2 de la LSCA establece que “la Administración de la Junta de Andalucía actuará en el orden cooperativo, con carácter general, a través de la Consejería competente en materia de cooperativas, a la que dotará de los recursos y servicios necesarios para el cumplimiento de sus funciones de promoción, difusión, formación, inspección y registro, sin perjuicio de las actuaciones que otras Consejerías realicen en función de la actividad económica que constituya el objeto social de la cooperativa.”

Finalmente, debemos destacar el papel adicional que puede realizar la Administración local mediante actuaciones que directa o indirectamente sirvan de apoyo a las cooperativas. Así, por ejemplo, diversas competencias municipales se relacionan con objetivos típicos de determinadas cooperativas: nos referimos a la promoción y gestión de viviendas (Art. 25,2,d) LRL); la defensa de usuarios y consumidores (Art. 25,2,g) LRL); la participación en la gestión de la atención primaria a la salud (Art.

37. Expresión utilizada por Javier Divar, op. cit., especialmente p. 75.

25,2,i) LRL); la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social (Art. 25,2,k) LRL); etc. Por tanto, en el ejercicio de estas competencias la Administración local puede promocionar las actuaciones de cooperativas y otras entidades relacionadas con las citadas materias, e incluso puede prestar los mencionados servicios de forma indirecta a través de una cooperativa (por concesión administrativa) o mediante la constitución de cooperativas de integración<sup>38</sup>, etc. En el tema del fomento de empleo a nivel local, las Diputaciones, Mancomunidades y Ayuntamientos realizan actuaciones muy interesantes de asesoramiento, apoyo técnico y formación, bien directamente, bien en colaboración con otras Administraciones públicas o con Asociaciones o Federaciones de Cooperativas: Cursos de formación ocupacional, asesoramiento a cooperativas, apoyo técnico para la creación de empresas con forma de cooperativa a través de las Unidades de Promoción de Empleo y organismos o unidades administrativas similares, información y tramitación de ayudas provenientes de otras Administraciones públicas o de la Unión Europea, etc.

#### BIBLIOGRAFÍA

- CAMACHO EVANGELISTA, F., *Curso de Cooperativismo*, Ediciones Tat, Granada, 1989.
- CAZORLA PRIETO, L. M., en *Comentarios a la Constitución* dirigido por Fernando Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1985, pp. 1905-1910.
- CELAYA, A., «Sociedad Cooperativa de Trabajo y Sociedad Anónima Laboral. Configuración societaria comparada», *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 191, enero-marzo 1989, pp. 115-122.
- DIVAR, J., *Régimen jurídico de las sociedades cooperativas*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1987.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J., *Empresa cooperativa y economía social*, PPU, Barcelona, 1992.
- GASCÓN HERNÁNDEZ, J., «Cooperación y Administración», *Revista de Administración Pública*, núm. 17, mayo-agosto 1955, pp. 139-175.
- GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1992.
- GÓMEZ CALERO, J., «Sobre la mercantilidad de las cooperativas», *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 137. 1975. pp. 301.
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., «El derecho de asociación ante la nueva Constitución española», *Documentación Administrativa*, núm. 183, julio-septiembre 1979. pp. 71-102.

<sup>38</sup> Según el art. 159 LSCA, las cooperativas de integración "agrupan a cooperativas y a entidades o personas jurídicas, públicas o privadas, para el cumplimiento y desarrollo de fines económicos comunes."

- LÓPEZ MORA, F.V., «Las relaciones laborales en el ámbito de la economía social: Las Cooperativas», *Revista de Treball*, núm. 6, enero-abril 1988, pp. 9-36.
- MERINO HERNÁNDEZ, S., «Administración pública y sociedades cooperativas: el caso vasco», en *Estudios sobre economía social y Derecho cooperativo*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 83-120.
- MERINO MERCHÁN, J. F., «El Estado y el movimiento cooperativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 86, mayo-agosto 1978, pp. 181-235.
- MONGE GIL A. L., «Algunas reflexiones a propósito y sobre la Ley de Cooperativas de Aragón», *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 232, abril-junio 1999, pp. 723-754.
- MONZÓN CAMPOS, J. L., «La economía social en la Comunidad Valenciana», *Revista de Treball*, núm. 8, septiembre-diciembre 1988, pp. 131-142.
- PANIAGUA ZURERA, M., «Cooperativismo y defensa del consumidor», *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 213, julio-septiembre 1994, pp. 575-592.
- PAZ CANALEJO, N., «La Constitución y las cooperativas», *Documentación Administrativa*, núm. 186, abril-junio 1980, pp. 73-103.
- PÉREZ MORENO, A., «Crisis de la participación administrativa», en A.A.V.V., *Actualidad y Perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX*. Libro Homenaje al profesor Garrido Falla, vol. I. Editorial Complutense, Madrid, 1992, pp. 301-332.
- VICENT CHULIÁ, F., *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pp. 497-508.