

UNIVERSIDAD DE DEUSTO
TERCER CICLO
FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA DE DERECHO COOPERATIVO

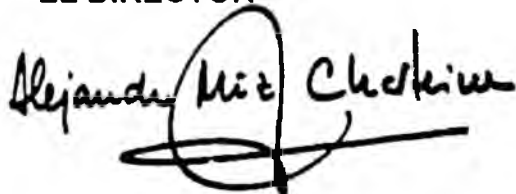
**ANALISIS ESTRUCTURAL Y DELIMITACION DE LAS FUNCIONES
DEL CONSEJO SUPERIOR DE COOPERATIVAS DE EUSKADI**

TESIS DOCTORAL

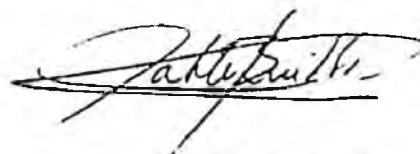
Presentada por: D. Pablo Buitrón Andrade

Dirigida por: Dr. D. Alejandro Martínez Charterina

EL DIRECTOR



EL DOCTORANDO



Pablo Buitrón

Deusto-Bilbao, marzo de 1997

UNIVERSIDAD DE DEUSTO
TERCER CICLO
FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA DE DERECHO COOPERATIVO

ANALISIS ESTRUCTURAL Y DELIMITACION DE LAS FUNCIONES
DEL CONSEJO SUPERIOR DE COOPERATIVAS DE EUSKADI

TESIS DOCTORAL

Pablo Buitrón

Deusto-Bilbao, marzo de 1997

NOTA DE AGRADECIMIENTO

**Al Dr. D. Alejandro Martínez Charterina, que tan cordialmente aceptó la
dirección de esta tesis, por su amable dedicación, comprensión,
accesibilidad e inestimables consejos.**

**También expreso mi especial agradecimiento a las autoridades de la
Universidad de Deusto y del Colegio Mayor por su invalorable,
permanente e incondicional apoyo, sin el cual no hubiese sido posible la
elaboración de esta Tesis Doctoral.**

**Al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en particular a su
Presidente D. Felipe Yarritu, a D. Juan Luis Arrieta y a Dña. Lourdes
Igartua, por su generosa atención y disponibilidad.**

A mis Padres

INDICE

CAPITULO I: ALCANCE Y SENTIDO DEL ESTUDIO DEL CONSEJO SUPERIOR DE COOPERATIVAS DE EUSKADI

1.	El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi y su importancia en el Cooperativismo.....	1
1.1	Interés por el conocimiento del cooperativismo	2
1.2	Acercamiento a la realidad cooperativa vasca	4
1.2.1	Movimiento Cooperativo Mondragón.....	5
1.2.2	Repercusiones de la presencia del Consejo Superior de Cooperativas en el cooperativismo vasco	6
1.3	Estructura del estudio del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi	8
1.4	Aportaciones importantes en materia cooperativa	15
1.4.1	Acción positiva de los Poderes Públicos en el cooperativismo	16
1.4.2	Validez de la presencia del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi como ente ajeno al Movimiento Cooperativo.....	17
1.4.3	Orden, unidad e impulso del cooperativismo vasco	18

CAPITULO II: ANTECEDENTES DEL CONSEJO SUPERIOR DE	
COOPERATIVAS DE EUSKADI	20
1. Origen de la figura del Consejo Superior de Cooperativas en la	
legislación francesa	21
2. Antecedentes legislativos del Consejo Superior	
de Cooperativas de Euskadi en el ordenamiento	
cooperativo español	28
2.1 Referencias anteriores a 1931	29
2.1.1 Instituto de Reformas Sociales.....	31
2.1.2 El Consejo de Trabajo.....	34
2.1.3 Otras instituciones jurídicas	37
2.2 Legislación de la República.....	39
2.2.1 Ley de Cooperativas de 1931	42
2.2.1.1 Reforma social y política cooperativa.....	43
2.2.1.2 Organo público con competencia en materia cooperativa	46
2.2.2 Reglamento de la Ley de Cooperativas de 1931	49
2.2.3 Ley de Bases de la Cooperación para Cooperativas,	
Mutualidades y Sindicatos Agrícolas, de 17 de febrero de 1934	53
2.2.3.1 Justificación del Consejo Superior de la Cooperación	55
2.2.3.2 Naturaleza y Composición del mismo	57
2.2.3.3 Sus Funciones.....	59

III

2.3	Legislación Cooperativa durante el Régimen Franquista	62
2.3.1	Provisionalidad y referencias de la Ley de Cooperativas de 1938	63
2.3.2	Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942 y Reglamento de 11 de noviembre de 1943.....	67
2.3.2.1	Naturaleza, Composición y Funciones del Consejo Superior de la Cooperación	72
2.3.2.2	Consejos Provinciales de Cooperación e Instituto Sindical de Formación Cooperativa	79
2.3.3	Asamblea Nacional de Cooperativas de 1961	81
2.3.4	Anteproyecto de Ley de Cooperativas de 1965	84
2.3.5	Anteproyecto de Ley de Cooperativas de 1969	89
2.3.6	Reglamento de 13 de agosto de 1971	91
2.3.7	Proyecto de Ley General de Cooperativas de 1974.....	95
2.3.8	Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974	98
2.4	Regulación cooperativa en el Orden Democrático	103
2.4.1	Reglamento de Sociedades Cooperativas de 18 de noviembre de 1978.....	105
2.4.2	Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas	109
2.4.3	Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social.....	110
2.4.4	Legislación Cooperativa Autonómica	113

IV

CAPITULO III: ANALISIS DEL CONSEJO SUPERIOR DE COOPERATIVAS DE EUSKADI

1.	Concepto del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi	118
1.1	Fundamento Constitucional.....	123
1.1.1	Ejercicio del principio democrático de la participación a través del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi	125
1.1.2	Aplicación del principio constitucional del fomento al cooperativismo por los Poderes Públicos.....	136
1.1.3	Los Poderes Públicos Vascos en la creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.....	153
1.1.3.1	Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, ente de encuentro de intereses públicos y cooperativos.....	164
1.1.3.2	Otros entes de encuentro y consenso en la legislación autónoma vasca	172
2.	Naturaleza Jurídica del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi	180
2.1	Configuración jurídica en la Ley 1/82, de 11 de febrero de Cooperativas de Euskadi	187
2.2	Configuración jurídica en la Ley 4/93, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi	198

3.	Estructura del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi	206
3.1	Composición en la Ley 1/82, de 11 de febrero de Cooperativas de Euskadi	211
3.2	Composición en la Ley 4/93, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi	220
3.3	Funcionamiento en las Leyes 1/82 y 4/93 de Cooperativas de Euskadi	222
4.	Análisis comparativo con los otros Consejos de Cooperativas de las Comunidades Autónomas y de la Ley 3/87, de 2 de abril, General de Cooperativas	226

CAPITULO IV: FUNCIONES DEL CONSEJO SUPERIOR DE COOPERATIVAS DE EUSKADI

1.	Situación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi al momento de su creación como factor que incide en el desarrollo de sus funciones	246
2.	Desarrollo de las funciones durante la vigencia de la Ley 1/82, de 11 de febrero y 4/93, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi	257

VI

2.1	La Difusión de los Principios del Movimiento Cooperativo y del Fomento, Promoción, Educación y Formación Cooperativa	258
2.2	La Colaboración con la Administración en orden al cumplimiento de la Ley de Ccooperativas y en especial de los principios cooperativos: artículo145.2 c) de la Ley 4/93	275
2.3	El Informar con carácter preceptivo de los proyectos de regulaciones legales y reglamentarias y la realización de estudios, proposiciones y dictámenes sobre materias de su competencia, artículos 70.2 b) de la Ley 1/82, y artículo 145.2 b) de la Ley 4/93	282
2.4	La Contribución al perfeccionamiento del régimen legal e institucional de la Comunidad Autónoma Vasca	303
2.5	El Arbitraje Cooperativo, artículo 70.2 f) y artículo 145. 2 f) de la Ley 4/93.....	305
2.5.1	Reglamento de Arbitraje Cooperativo del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi	310
2.5.2	Desarrollo de la actividad arbitral	321
2.6	Organización de Servicios de interés común para las cooperativas y federaciones de cooperativas: artículos 70.2 d) de la Ley 1/82 y 145.2 d) de la Ley 4/93.....	322
2.7	La Configuración de las federaciones de cooperativas o Vertebración del Movimiento Cooperativo Vasco desde el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi	324

VII

CAPITULO V: FUNCION DE LA REPRESENTACION ASUMIDA POR EL CONSEJO SUPERIOR DE COOPERATIVAS DE EUSKADI

1.	El movimiento cooperativo.....	337
1.1	Particularidades del Movimiento Cooperativo	340
1.2	La Integración Cooperativa	349
2.	Movimiento Cooperativo Vasco	371
2.1	Valoraciones del Cooperativismo Vasco hasta la creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi	372
2.2	El Cooperativismo Vasco desde el Consejo Superior de Cooperativas hasta la Confederación	386
3.	La presencia, participación e interlocución del Cooperativismo Vasco por parte del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi	388
4.	La Confederación de Cooperativas de Euskadi	393
	CONCLUSIONES	398
	BIBLIOGRAFIA	414

CAPITULO I: ALCANCE Y SENTIDO DEL ESTUDIO DEL CONSEJO SUPERIOR DE COOPERATIVAS DE EUSKADI

1. El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi y su importancia en el Cooperativismo

Cuando se abren las puertas para el estudio del cooperativismo se realizan importantes descubrimientos no sólo a nivel teórico o doctrinal, sino también práctico y vivencial; se aprecia así que el cooperativismo además de ser una forma de pensamiento y de comprensión de la actividad económica y social del hombre es también una fuente generadora de esfuerzos por hacer el trabajo, la riqueza y la convivencia más dignas, equitativas y solidarias.

En nuestro recorrido por el mundo del cooperativismo en sus distintas formas y manifestaciones nos encontramos con diversas formulaciones teóricas así como también con experiencias prácticas, que en distintos tiempos y lugares son la expresión de que el cooperativismo se ha abierto paso y ha sido acogido y aceptado con mayor o menor éxito en el mundo entero. Por ello, tras el camino seguido hasta aquí, llegamos a la orilla del cooperativismo vasco y adentrándonos en él nos hemos encontrado con una de las figuras jurídico-cooperativas más peculiares y llamativas no sólo de la legislación cooperativa sino del espectro cooperativo en general como es el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

En la medida en que profundizamos en el estudio del cooperativismo vasco, analizando su entorno y las circunstancias en las que se desarrolla, descubrimos al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi como un ente de tan peculiares características que pese a no haber surgido del propio movimiento cooperativo vasco ha sido el gestor de cambios verdaderamente importantes en la realidad cooperativa vasca. Esto nos ha motivado a detenemos en esta figura para,

centrando nuestra atención en sus antecedentes, historia, características, configuración jurídica y en general, en su influencia en el movimiento cooperativo del País Vasco, valorar y concluir los aspectos más destacados y relevantes descubiertos en nuestra investigación.

1.1 Interés por el conocimiento del cooperativismo

La constante búsqueda del hombre por satisfacer sus necesidades ha sido y es una permanente motivación para la elaboración de teorías y doctrinas de pensamiento a nivel social, filosófico o económico; muchas de ellas han sido llevadas a la práctica con mayor o menor éxito mientras que otras han quedado olvidadas en el baúl de la historia de las ideas.

El cooperativismo centra nuestra atención por la naturaleza de su doctrina inspirada en profundos valores humanos reconocidos y apreciados en distintas esferas, bien sea gubernamentales en aquellos Estados que han fijado su atención en el cooperativismo reconociendo sus aportaciones positivas, bien en instituciones internacionales como la Alianza Cooperativa Internacional, la más grande Organización No Gubernamental del mundo, encargada entre otras cosas de revisar los principios cooperativos, o bien también en sectores como la Iglesia Católica que ha expresado abiertamente su interés y opinión por el cooperativismo, entre otros documentos, en la Encíclica *Mater et Magistra*¹.

1 En la Encíclica *Mater et Magistra* se presuponen las dificultades del movimiento cooperativo y su relativo éxito, pero su postura es enteramente positiva y de apoyo al cooperativismo como así se desprende de lo expuesto en los números 85 a 90 de dicha encíclica. No obstante, la simpatía por la cooperativa se encuentra en que a través de ellas se promueven valores humanos con un tinte comunitario que superan la naturaleza simplemente económica de las mismas. *Mater et Magistra. Estudio y Comentario*. Madrid. Compañía Bibliográfica Española, pg. 94-95.

Por su origen hay que decir que el cooperativismo no surge en círculos académicos o filosóficos sino que lo hace como resultado de la necesidad y la experiencia de modestos trabajadores que encuentran en la solidaridad y ayuda mutua una forma de posible y digna de subsistencia.

Conforme a lo expuesto y en la medida en que nuestra investigación avanza a la par que nuestro interés, descubrimos como el cooperativismo busca ofrecer una perspectiva menos infausta en la dinámica económica de la humanidad. Observamos como Inglaterra, Francia, Italia, Alemania o España así como muchos otros países del mundo son testigos de un movimiento en que las soluciones reales a las brechas sociales y económicas chocan ante las soluciones utópicas; no obstante, el hecho cierto es que el movimiento cooperativo se ha mantenido ajustándose bien o mal a la vida económica que como dice J. Kenneth Galbraith, *"está en proceso constante de cambio y, en consecuencia, una misma acción o suceso ocurriendo en tiempos distintos puede conducir a muy distintos resultados"*².

La repercusión social de la aplicación de formulaciones teóricas creadas para tratar problemas en distintas épocas y lugares se ha hecho sentir como una constante; teorías económicas como la clásica, marxista, neoclásica y keynesiana proponen y evidencian las distintas maneras de entender y enfocar el mundo económico, y reflejan también la visión y actitud del hombre al enfrentarse y tratar de resolver los distintos problemas que en ese mundo se producen.

Finalmente, nos llama mucho la atención como en este medio en el que se desarrolla la vida del hombre donde el interés personal prima desplazando al

² Kenneth Galbraith, J.: *La Cultura de la Satisfacción*. Barcelona 1992. Editorial Ariel S.A., 3ª ed., pg. 13.

interés social aparece la cooperativa moderna, pues como dice A. Martínez Charterina, *"el paso de la Historia lleva consigo cambios en el tiempo y en el espacio. La consolidación de los Sistemas Económicos los aleja de los polos radicales, suaviza sus características y da paso a las llamadas economías mixtas. El interés individual cede, necesariamente, al interés social, toda vez que no existe esa mano invisible clásica que haga las traducciones correspondientes, y el futuro se abre a un mundo más solidario. Pero, con todo ello, las cooperativas de nuestro tiempo siguen estando enclavadas en un medio que no es cooperativo, y en él tienen que ejercer su actividad y desarrollarse, al igual que sucedía hace siglo y medio"*³.

1.2 Acercamiento a la realidad cooperativa vasca

Fijada nuestra atención en el cooperativismo y conforme nos adentramos en él, despertó nuestro interés el cooperativismo vasco a la mano del movimiento cooperativo de Mondragón. En efecto, nuestro conocimiento sobre el cooperativismo vasco antes de esta investigación es ciertamente escaso; de hecho prácticamente hubiera pasado totalmente inadvertido a nuestros ojos, a no ser por las interesantes referencias que conforme profundizábamos en nuestro estudio íbamos descubriendo.

Ante el estado de cosas que observamos y por las características de un movimiento cooperativo tan singular, decidimos conocer y entender el por qué el cooperativismo vasco, siendo que ha dado una experiencia tan valiosa y de significativa relevancia internacional como lo es Mondragón, ha debido organizarse y estructurarse gracias a un ente no nacido del seno de su movimiento

³ Martínez Charterina, A.: *Análisis de la Integración Cooperativa*. Bilbao 1990. Universidad de Deusto, pg. 12.

cooperativo; eso sí próximo a él pues sus primeros miembros provenían de cooperativas destacadas por su significativa importancia económica y social en el espectro cooperativo vasco; de ahí concluimos, que muchas de las respuestas a nuestras interrogantes podían resolverse centrandó como objeto de nuestra investigación y estudio al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

Nos encontramos con una figura de particularidades muy especiales en un entorno muy singular, pues a pesar de desenvolverse en una esfera local y temporal concreta se pueden extraer de él aportaciones muy válidas no sólo para el ámbito académico sino también en el orden práctico, puesto que otras realidades y experiencias cooperativas puedan tomar como punto de referencia al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi para hacer aprovechable lo positivo que encuentren en él.

1.2.1 Movimiento Cooperativo Mondragón

Como dejamos indicado, la experiencia cooperativa de Mondragón ha sido nuestro punto de contacto y la puerta de entrada hacia el cooperativismo vasco. Nuestras primeras referencias sobre Mondragón se presentan lejanas y escasas pero particularmente interesantes; la experiencia cooperativa de Mondragón suena en el concierto cooperativo mundial y esto es lo que nos da la llamada de atención para situarnos en el cooperativismo vasco.

Hablar sobre Mondragón ciertamente resulta una tarea difícil y muy compleja pero interesante y necesaria; por ello recogemos las palabras de D. Aranzadi quien expresa con exactitud el contenido de nuestra opinión; así, según el autor citado *"sin grandes proclamas de conquistar la economía o de instaurar un orden nuevo, no cabe duda que los iniciadores de la experiencia quisieron crear un nuevo tipo de empresas, que modificara radicalmente la estructura de la empresa*

capitalista.⁴

No es por consiguiente nuestro interés el interpretar la experiencia cooperativa de Mondragón así como tampoco su alcance o significado, puesto que está fuera del objetivo central de nuestro estudio; por lo mismo, lo abordamos por ser nuestro enlace y por formar parte y tener influencia en la realidad cooperativa vasca, esfera en la que aparece y actúa el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

1.2.2 Repercusiones de la presencia del Consejo Superior de Cooperativas en el cooperativismo vasco

Tras los primeros pasos de acercamiento al fenómeno cooperativo de Mondragón y en general al cooperativismo vasco, descubrimos, para nuestro asombro, que éste, a pesar de ser la esfera en donde surge tan valiosa experiencia cooperativa, no sólo ha podido subsistir sino que además ha crecido y se ha desarrollado favoreciendo al entorno en el que se desenvuelve, es un cooperativismo, que carece de unidad y organización. Sí, a diferencia de otros movimientos que paulatinamente se han ido estructurando por la acción de los propios cooperativistas, el movimiento cooperativo vasco llega hasta la década de los ochenta de este siglo sin una configuración unitaria; en efecto, en el movimiento cooperativo vasco se aprecia una falta de integración, se encuentra disperso y sin una articulación que integre a todo el sector cooperativo del País Vasco.

Estas características que descubrimos acerca del movimiento cooperativo vasco no coinciden con una obra como la de Mondragón, por lo que consideramos

⁴ Aranzadi Tellería, D.: *Cooperativismo Industrial como sistema, empresa y experiencia*. Bilbao 1976. Publicaciones de la Universidad da Deusto, pg. 452.

que éste tiene un proceso particular y propio, que aunque emerge del cooperativismo vasco es sólo una parte del mismo y por lo tanto, a pesar de ser el símbolo o emblema de aquel no integra dentro de él a todas las cooperativas vascas pues hay un importante margen de ellas que viven fuera de Mondragón.

Mondragón no busca concentrar o integrar a todo el cooperativismo vasco, se basta por sí sólo; junto a él existe un conjunto de cooperativas dispersas. Esta es la razón para que gracias a la coyuntura de los cambios políticos, legislativos y económicos que se producen con el advenimiento del orden democrático y dentro de un clima que busca la concertación, el encuentro y el consenso, desde la Administración Pública Vasca se haga nacer al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, ente con el cual se marca una nueva etapa en el cooperativismo vasco. Debemos advertir de manera general que en la trayectoria cooperativa vasca se distinguen tres grandes momentos; el primero comprende los antecedentes más remotos de usos y costumbres de cooperación en el País Vasco; el segundo, la existencia e influencia del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi hasta la creación de la Confederación de Cooperativas; y el tercero a partir de la constitución de ésta última en adelante.

En nuestra investigación hemos acudido y hecho uso de todas las fuentes y materiales de que hemos podido contar; en efecto, nuestra actividad se ha centrado principalmente en las Actas de Sesiones del propio Consejo Superior de Cooperativas que aunque con carácter reservado se nos ha permitido su consulta. Como resultado de esta disponibilidad hemos descubierto que la presencia del Consejo en el cooperativismo vasco ha sido realmente importante y decisiva, ya que gracias a él, el cooperativismo vasco se organiza y estructura a través de la constitución de las federaciones de cooperativas; se realiza una labor de colaboración con la Administración Pública Vasca en materia de promoción y

difusión del cooperativismo a través de cursos, congresos; en actividades legislativas y todo tipo de normas y disposiciones que directa o indirectamente afecten al cooperativismo en las que los agentes cooperativos han podido estar presentes expresando su voz y opinión ante los organismos oficiales. Descubrimos la importante presencia del Consejo tanto en foros nacionales como internacionales entre los cuales cabe destacar el ingreso en la Alianza Cooperativa Internacional; y en general encontramos muchas actividades que evidencian la positiva labor desarrollada por el Consejo pese a las dificultades encontradas.

La existencia del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi ha permitido mejorar la relación y el tratamiento de los Poderes Públicos Vascos con el cooperativismo; así también mejorar el espectro jurídico que lo regula, contribuyendo además a potenciar e impulsar, tras la integración del movimiento cooperativo vasco, su desarrollo y crecimiento; ejemplo de ello es la Confederación de Cooperativas de Euskadi que nace gracias al trabajo llevado a cabo y por impulso del Consejo Superior de Cooperativas.

1.3 Estructura del estudio del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

Consideramos que para realizar un estudio adecuado del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, la estructura más propicia es la que presentamos a continuación: en primer lugar determinar y precisar cuál es el *"Alcance y sentido del estudio del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi"*, pues ello nos permite hacer una aproximación al mismo desde nuestras motivaciones para estudiar el cooperativismo, pasando por el interés que despierta en nosotros el cooperativismo vasco hasta llegar finalmente al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

En segundo lugar nos resulta de imperiosa necesidad buscar cuales son los *"Antecedentes del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi"*, ya que ello nos permite conocer y saber cuál es el origen del mismo, su trayectoria y evolución hasta llegar a su configuración y presencia actual. Como resultado de nuestras investigaciones hemos descubriendo que nace en Francia en 1918; que en España hay antecedentes legislativos previos a su primer aparecimiento en la Ley de Bases de la Cooperación para Cooperativas, Mutualidades y Sindicatos Agrícolas de 17 de febrero de 1934, antecedentes incluso anteriores a la primera Ley de Cooperativas de 1931.

En efecto, el recorrido legislativo que realizamos a través de la legislación cooperativa española nos lleva a descubrir que las funciones que posteriormente va a desarrollar el Consejo, antes incluso que la citada Ley de Cooperativas de 1931, las realizan órganos como el Instituto de Reformas Sociales o el Consejo de Trabajo entre otros. En el año 1934 y ya durante la República se crea el Consejo Superior de la Cooperación en Cataluña, el cual tuvo muy corta vida porque al estallar la Guerra Civil dejó de funcionar, siendo ésta la razón por la cual hemos encontrado muy pocas referencias sobre él.

En el régimen franquista aparece nuevamente la figura del Consejo Superior de Cooperativas en la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942, pero bajo el marco jerárquico de la Organización Sindical de Cooperación y dentro de la Obra Sindical de Cooperación; siendo así un órgano mediatizado a la voluntad política que no obstante otorgarle la condición de asesor de la Obra Sindical, es un instrumento a través del cual se puede controlar, orientar y vigilar al movimiento cooperativo español según los parámetros asignados desde la esfera gubernamental.

Finalmente y coincidiendo con el nuevo orden político y constitucional que

posibilita a través del mandato del artículo 129.2 de la Constitución en comunión con los demás principios constitucionales que cobran vida y se refuerzan en el nuevo orden político (especialmente con el principio de la participación), nace el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi por formulación e impulso de la Administración Pública Vasca, la cual en atención al estado de su cooperativismo decide hacer una labor compartida con los cooperativistas vascos para organizar, fomentar e impulsar a todo su concierto cooperativo.

Debemos advertir sin embargo que lamentablemente y pese a los dedicados y constantes esfuerzos que hemos puesto para hacer un riguroso seguimiento de cada una de las instancias de nuestra investigación, y pese también a utilizar todos los medios de disponibles a nuestro alcance, nos hemos visto superados por los inevitables efectos que el paso del tiempo trae consigo, despojándonos de algunas fuentes de información de datos; enfrentándonos al desconocimiento que nuestras indagaciones ocasionaban: a la falta de material bibliográfico, pues de todo el campo de acción que hemos cubierto prácticamente casi nada se ha escrito sobre el Consejo Superior de la Cooperación en general y sobre el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en particular, lo cual confirmaba nuestra certeza inicial de ser ésta figura jurídico-cooperativa poco estudiada y tratada, al punto que considerábamos como verdadero éxito el verlo mencionado en pocas líneas y con algún comentario más ajustado a repetir la disposición que lo contempla antes que aportar datos novedosos.

Como ejemplo de lo antes dicho debemos citar las dificultades que encontramos en la búsqueda de datos y referencias acerca del Consejo Superior de la Cooperación en Francia, así como en otros lugares donde posiblemente podía haberse creado; incluso en el propio ámbito español cuando frente a las dificultades para obtener información sobre el Consejo Superior de la Cooperación

durante el régimen franquista nos llevaron a descubrir la existencia de archivos que contienen datos sobre el mismo pero a los que no se puede acceder por no estar disponibles materialmente para los investigadores, viéndonos así obligados a recurrir a la colaboración de testigos de la época (algunos ya desaparecidos), que condicionados por el transcurso de los años y sólo contando con su memoria nos han referido algunos detalles sobre el Consejo durante este tiempo.

Esta ha sido por consiguiente la tónica de nuestra investigación y es precisamente por esta razón que la documentación e información de que hemos podido disponer es sumamente valiosa.

En tercer lugar y retomando lo relativo a la secuencia que damos a nuestro estudio sobre el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, tras el proceso de aproximación al mismo así como el paso por sus antecedentes, llegamos al punto en que debemos analizarlo en su aspecto legal; de esta manera y hurgando en sus raíces descubrimos que tiene un fundamento constitucional en el que se ponen de manifiesto tanto el principio del fomento cooperativo por parte de los Poderes Públicos como mandato ineludible para los mismos, como también el principio de la participación potenciado y revalorado dado el nuevo orden político-constitucional del país.

De esta manera nos aproximamos paulatinamente a la Ley 1/82, de 11 de febrero de Cooperativas de Euskadi que es la primera en contemplarlo en este nuevo orden de cosas; así es como en el marco de su estructura jurídica, de su composición y funcionamiento llegamos a la Ley 4/93, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi que al contemplar la Confederación de Cooperativas marca una nueva etapa para el cooperativismo vasco. En este recorrido también abordamos a los demás Consejos Superiores de Cooperativas contemplados en la legislaciones cooperativas autonómicas y en la Ley 3/87, de 2 de abril, General de

Cooperativas por ser, aunque posteriores al Consejo de la Ley de 1982, antecedentes del contemplado en la Ley 4/93 de Cooperativas de Euskadi.

En cuarto lugar abordamos las funciones desarrolladas por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, y lo hacemos en consideración a un hecho fundamental el cual explica la razón para abordar en dos capítulos separados este tema; el hecho al que nos referimos se reduce a que este Consejo por la ausencia en el movimiento cooperativo vasco de un ente que desarrolle actividades como por ejemplo su representación o interlocución, así como otras funciones en beneficio de su cooperativismo que bien podrían ser desarrolladas por una Confederación de Cooperativas, se ve ante la situación de ser él quien, para suplir dicho vacío, las lleve a cabo. Por tanto, hay funciones que el Consejo en cumplimiento de la Ley las desarrolla por sí mientras que asume otras que son más próximas de una Confederación o como el caso de la representación más propia de ésta; lo cual no quiere decir que son funciones excluyentes sino más bien son funciones compartidas, salvo claro está la mencionada de representación.

Para explicar como el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi ha llevado a cabo dichas funciones tenemos que tener en cuenta varios factores. el primero es su fundamento constitucional, ya que amparado por principios constitucionales tan importantes como el fomento cooperativo y la participación aplicados por el legislador a la naturaleza misma del Consejo, ocasionan que sus iniciadores tras alertar de las dificultades para ponerlo en marcha y bajo el marco legal atribuido por la Ley (actuando con un criterio discrecional sustentado en los principios constitucionales), decidieran en su momento que el cooperativismo vasco antes de cualquier aplicación específica de algunas de las funciones señaladas en la Ley 1/82, previamente debía organizarse y estructurarse; evidencian así una brecha entre la fórmula legislativa y la realidad a la que

pretende aplicarse, tal vez porque a pesar de ser necesaria la existencia de un ente con los fines del Consejo, existe algo de improvisación antes de su creación.

En todo caso debemos decir que las funciones desarrolladas por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi responden en sus primeros años, más que a un seguimiento de cerrada interpretación de la Ley 1/82, a las necesidades que desde el interior del mismo se ven como de imperiosa solución para el cooperativismo vasco. Por tanto, hay funciones que por sus particularidades responden a entes de naturaleza más técnica, es decir, más ajustados hacia el ámbito administrativo, frente a otras más adecuadas y cercanas a los de entes cooperativos. Insistimos no obstante que no son funciones excluyentes.

Con el transcurso del tiempo se aprecia de mejor manera la dirección y el sentido que debe tener este Consejo Superior, así las funciones se decantan más a orientarlo como un ente consultivo y colaborador de la Administración, dejando por tanto aquellas funciones temporalmente asumidas por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi y de un ente propiamente cooperativo como es la Confederación de Cooperativas de Euskadi creado por impulso del Consejo en 1996.

Por lo expuesto hemos considerado más oportuno por fines metodológicos y bajo el criterio manifestado en el párrafo anterior tratar en el capítulo cuarto la labor desarrollada por el Consejo en materia de promoción, fomento, desarrollo y educación cooperativa; así como también la función de informar con carácter preceptivo los proyectos y regulaciones legales y reglamentarias; la contribución al perfeccionamiento legal; el arbitraje cooperativo, y la colaboración con la Administración. En el capítulo V por otra parte realizamos un breve recorrido a través de varios movimientos cooperativos importantes en el concierto mundial destacando sus rasgos generales; observamos los aspectos más significativos del

cooperativismo vasco desde sus primeras manifestaciones hasta la creación del Consejo Superior de Cooperativas en 1982; apreciamos la labor desarrollada por éste especialmente en materia de presencia, participación e interlocución del cooperativismo vasco; y terminamos con la creación y constitución de la Confederación de Cooperativas de Euskadi, siendo éste último hecho la referencia que limita el ámbito de nuestra investigación.

Nos adelantamos en decir que en nuestro estudio encontramos que la organización y estructuración del movimiento cooperativo vasco es la primera y gran labor del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi; en este sentido la creación de las federaciones de cooperativas es una obra de indiscutible trascendencia llevada a cabo durante los primeros años de vida del Consejo como una necesidad de inmediata solución descubierta por los primeros miembros del mismo. Es prácticamente la labor que centra la atención del Consejo hasta casi el año 1988 cuando se constituyen las federaciones.

Posteriormente se dinamiza la actividad en otros frentes como el relativo a los informes preceptivos con una actividad significativa e importante; el arbitraje cooperativo tras dictarse su Reglamento en 1989, y en general toda una serie de actividades vinculadas a la promoción y fomento del cooperativismo como la celebración de congresos, conferencias y demás actividades que en mayor o menor escala han contribuido positivamente al cooperativismo vasco.

Finalmente, entendemos que apreciando al movimiento cooperativo en general, es decir, sus particularidades y la manera como en distintos países se ha gestado y creado, el caso del movimiento cooperativo vasco es diferente, pues no se organiza ni se estructura jerárquicamente como el movimiento cooperativo inglés o alemán desde sus propias bases, sino que lo hace desde un ente creado fuera del marco cooperativo, próximo a él pero en todo caso ajeno al mismo. De

hecho el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, pese a ser un ente público, se ha convertido en el instrumento portador de la voz y opinión del cooperativismo vasco, como así lo acredita su presencia en importantes foros nacionales e internacionales y la particular atribución de la representación del cooperativismo vasco que le asigna la Ley 1/82. Así también y en este mismo sentido hay que señalar su peculiar incorporación a la Alianza Cooperativa Internacional aunque no representando al movimiento cooperativo vasco.

De cualquier manera tras recorrer y valorar dos etapas del cooperativismo vasco desde sus inicios hasta la creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, y desde este hecho hasta la creación de la Confederación de Cooperativas, descubrimos el indiscutible acierto en la creación de este Consejo, no sólo para el propio cooperativismo vasco si no también para la Administración Pública Vasca y el movimiento cooperativo en general.

1.4 Aportaciones importantes en materia cooperativa

La experiencia de la creación de un ente de las características del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en el cooperativismo vasco resulta a todas luces indiscutible y certeramente positiva. Entendemos que ha abierto las puertas para una nueva dinámica en la relación de los Poderes Públicos con el cooperativismo, relación tradicionalmente desigual y definitivamente en muchos casos poco adecuada.

Probablemente muchos son los factores que han incidido en el éxito de ésta fórmula jurídico-cooperativa tan peculiar; de ellos hay que destacar ciertamente la actitud comprometida tanto de los Poderes Públicos Vascos como también de los propios cooperativistas, pues esta conjunción de voluntades posibilitó en su momento que la buena intención de la Administración plasmada en este ente no

quedara en letra muerta como ha ocurrido con tantas otras figuras jurídicas que no han podido subsistir.

1.4.1 Acción positiva de los Poderes Públicos en el cooperativismo

Para los Poderes Públicos una fórmula como el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se presenta como un punto importante de apoyo para el fomento e impulso del cooperativismo vasco; en efecto, el mandato contemplado en el artículo 129.2 de la Constitución Española⁵ (en adelante CE), las características y la filosofía que inspiran al cooperativismo, la importante actividad cooperativa desarrollada en el País Vasco, y su significativa importancia en el sector de la economía social son entre otras las razones que apoyan la validez y relevancia de la existencia y labor del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. De hecho, el que la idea de crearlo naciera de la Administración Pública Vasca es el reflejo de una preocupación por el cooperativismo vasco, su impulso y fomento; en este sentido resulta evidente la existencia de una voluntad política pero motivada por una necesidad de acercamiento al fenómeno cooperativo, pues como ha ocurrido en muchos países que ante difíciles condiciones económicas vuelven sus ojos hacia el cooperativismo; tanto más el País Vasco con una importante trayectoria en materia cooperativa.

La tendencia a buscar el encuentro y el consenso de los primeros años de la vida constitucional plasmada en órganos como el Consejo de Relaciones Laborales, el Consejo Económico Social o el propio Consejo Superior de

⁵ Artículo 129.2 de la *Constitución Española* dispone::
"Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción".

Cooperativas de Euskadi da muestra de la necesidad de contacto de los Poderes Públicos con los agentes sociales y económicos.

En este contexto debe destacarse la favorable predisposición de la Administración Pública Vasca para impulsar al Consejo Superior de Cooperativas en su labor y continuidad en favor del cooperativismo vasco para llevar a cabo planes y programas de fomento cooperativo, así como también para prestar ayuda a las federaciones de cooperativas. Sobre esto último hay que señalar que el criterio actualmente vigente en el seno del Consejo, cuyo impulso ha sido traducido principalmente a través de un significativo apoyo económico, es de ir paulatinamente disminuyéndolo pues se pretende que sean las propias federaciones de cooperativas las que desarrollen una capacidad efectiva de autofinanciación.

1.4.2 Validez de la presencia del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi como ente ajeno al Movimiento Cooperativo

En el ámbito cooperativo lo deseable es que los propios cooperativistas sean quienes organicen y dirijan su orden e institucionalidad; sin embargo cuando este hecho no se produce, la presencia de un ente creado artificialmente por la Administración al margen del movimiento cooperativo como lo es el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi resulta una fórmula plenamente válida. En efecto, la labor desarrollada por éste Consejo demuestra que éste ha sido y es un instrumento eficaz para el fomento e impulso del cooperativismo vasco; se ha constituido también en el vehículo idóneo de acercamiento y diálogo entre los cooperativistas y la Administración dando así la oportunidad para que, a través de un contacto más directo, se puedan llegar a conocer de mejor manera sus puntos de vista y proposiciones ante medidas o situaciones que afectan directamente o indirectamente al cooperativismo.

Entendemos que para impulsar y fomentar al cooperativismo desde la perspectiva estatal no se requiere crear figuras jurídicas perfectas, encuadradas con precisión y depurada técnica jurídica en una categoría orgánico-administrativa concreta. Tampoco creemos que por no ser una fórmula nacida en el seno del movimiento cooperativo no pueda ser válida para el mismo; de hecho los temores ante una intervención arbitraria o desmesurada por parte del Estado en el ámbito cooperativo se diluyen ante el contacto directo con los intereses y necesidades de los cooperativistas; por tanto, encontramos en nuestra investigación que la validez del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi por sus características y evidentemente su evolución, va más allá de las barreras que dentro de un purismo u ortodoxia jurídica o cooperativa se puedan mantener, pues éste es un ente vivo, activo y atípico, gracias al cual el cooperativismo vasco ha encontrado una nueva proyección y, es un punto de referencia para otras realidades cooperativas del mundo.

1.4.3 Orden, unidad e impulso del cooperativismo vasco

La trayectoria cooperativa del País Vasco es interesante y bastante singular, pues a pesar de ser capaz de generar un movimiento cooperativo tan significativo como es Mondragón, paradójicamente no ha podido integrarse o mejor dicho, organizarse en conjunto y por sí mismo dentro de una estructura propiamente cooperativa; tal vez la razón hay que buscarla en distintos hechos como el que Mondragón, de diversas maneras, solucionaba directa o indirectamente problemas que eran comunes para otras cooperativas no integradas en él, o también porque no se veía la necesidad de crear una estructura cooperativa; o simplemente, porque no había ni el impulso ni el estímulo o voluntad necesarios para dotarse de un movimiento cooperativo estructurado, organizado y representativo de los distintos sectores cooperativos vascos.

Sin embargo, el cooperativismo moderno tiende de manera unívoca hacia la integración y ésta era pues una asignatura pendiente del cooperativismo vasco, por eso la aparición del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi lleva consigo la organización y orden del mismo en esa dirección, y lo hace tras un proceso continuo, permanente y con la decidida participación y apoyo de los cooperativistas vascos ; por tanto, es uno de sus mayores logros y el punto de partida de una nueva etapa en la que la integración del cooperativismo vasco es la nota característica, siendo su punto de referencia la Confederación de Cooperativas de Euskadi, con la cual el Consejo Superior entra en una nueva dinámica y la Confederación inicia un nuevo momento para el movimiento cooperativo vasco.

Orden, unidad e impulso del cooperativismo vasco son las notas características de la vida del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi y de su presencia en el movimiento cooperativo vasco; el cual tiene en aquel su carta de presentación y su punto de referencia.

CAPITULO II: ANTECEDENTES DEL CONSEJO SUPERIOR DE COOPERATIVAS DE EUSKADI

Para estudiar los antecedentes del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi nos vemos obligados a tomar como punto de partida al Consejo Superior de la Cooperación de Francia de 1918, puesto que es la referencia inicial más directa de lo que posteriormente, en España se constituye, como Consejo Superior de la Cooperación en la Ley Catalana de Cooperativas de 1934¹. Entendemos que no se puede hacer una valoración exacta de cómo se llega hasta el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi de la Ley 4/93, de 24 de junio de Cooperativas, si no nos introducimos en el concierto de la legislación cooperativa española para situar a esta figura no sólo en el recorrido de dicha legislación, sino observando los matices y aspectos más significativos que contribuyen a explicar y justificar el sentido y la dimensión del Consejo Superior de Cooperativas, así como su tratamiento en cada instancia legal.

Nuestro estudio empieza entonces en el Consejo Superior de la Cooperación de 1918 en Francia; posteriormente, y ya en la legislación cooperativa española, abordamos las referencias normativas anteriores a la primera Ley de Cooperativas de 1931, a la legislación cooperativa durante la República y el Régimen Franquista para terminar dentro del Orden Democrático; con las legislaciones general y autonómicas. Sobre esta última etapa llamamos la atención del hecho, que como la Ley General de Cooperativas de 1987, al igual que las restantes leyes cooperativas autonómicas, son posteriores a la Ley 1/82, de 11 de febrero de Cooperativas de Euskadi que crea al Consejo, no son antecedentes

¹ Cerdá Richart, B: *El Régimen Cooperativo. La Cooperación en General T. II*. Barcelona 1959. Bosch, pg. 320.

propriadamente dichos del mismo como es el caso de toda la legislación anterior a 1982. No obstante, tienen su importancia no sólo por el tratamiento que hacen de esta figura sino también porque son anteriores a la Ley 4/93 de Cooperativas de Euskadi que ajusta con más precisión el contenido jurídico del Consejo, si exceptuamos la Ley Valenciana de Cooperativas de 1995.

1. Origen de la figura del Consejo Superior de Cooperativas en la legislación francesa

La figura del Consejo Superior de Cooperativas en general ha sido poco estudiada, podríamos incluso decir que pasa casi totalmente desapercibida en el ámbito del estudio cooperativo, muy poco se conoce de ella y la escasa información de que hemos podido disponer ha sido con grandes dificultades.

Tras esta matización podemos formularnos las siguientes preguntas: ¿cómo llega el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi a instalarse como parte del cooperativismo vasco? ¿por qué en el contexto legal tiene un importante papel? ¿cuál es la razón para que su existencia sea de gran relevancia en la realidad fáctica?. Las respuestas podemos sintetizarlas en el hecho de ser el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi no el resultado de la casualidad, como veremos en el capítulo tercero, ni tampoco es el resultado de un proceso propio del cooperativismo vasco; el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es una creación artificial pero válidamente asumida y eficazmente aplicada cuyo antecedente directo se encuentra en la legislación francesa y catalana. La fuente directa de éste Consejo se halla en la legislación cooperativa francesa, pues es precisamente en ella en la que por Decreto de 22 de febrero de 1918 se crea por vez primera el Consejo Superior de la Cooperación, antecedente del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

En Francia la figura del Consejo Superior de la Cooperación se crea en un momento determinado y bajo circunstancias económicas y políticas concretas a las que se suma el devenir de la propia trayectoria cooperativa francesa²; este momento se explica así: las cooperativas de consumo adquieren un significativo desarrollo hacia finales del siglo XIX pero tienen una fuerte oposición de los pequeños comerciantes apoyados por el Gobierno; éste para evitar la pérdida del importante conglomerado electoral que aquellos constituyen se predispone en su favor impidiendo una apertura legislativa adecuada al cooperativismo. A esta actitud gubernamental poco favorable se suman dos factores de importante repercusión, uno es la unión del socialismo y el cooperativismo de Gide³; y otro de carácter fundamental como es el impacto que produce la Primera Guerra Mundial.

La guerra trae consigo un cúmulo de necesidades especialmente alimenticias, pues la adquisición y el abastecimiento de productos básicos para la subsistencia se convierte en una tarea muy difícil de satisfacer incluso para el propio Gobierno; este hecho origina un cambio de actitud por su parte con respecto al cooperativismo ya que ve en él una fuente importante de posibilidades, lo cual despierta su interés.

² En opinión de J. LLuis y Navas, "a raíz de la revolución de 1848 hubo un gran incremento, fomentado por los revolucionarios, de las instituciones cooperativas. La mayoría tenía cariz político y fracasaron. En 1851 (inicios del Segundo Imperio), según Pérez Baró, sólo quedaban quince, como consecuencia de los avatares sufridos por sus promotores a causa de sus implicaciones políticas".

LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T. I.* Barcelona 1972. Bosch. pg. 203.

³ Para J. LLuis y Navas "hacia 1912 se firmó un pacto de unión entre las dos tendencias, al admitir Gide la compatibilidad de socialismo y cooperativismo. Con todo, Gide mantuvo y formuló el programa de la escuela de Nimes, muy cercano a los ideales iniciales del rochdalianismo, pues se proponía agrupar las cooperativas de consumo para formar almacenes de compras en común, constituir capitales para montar fábricas de los consumidores y posteriores adquirir incluso tierras".

LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T.I.*, o.c. pg. 204.

El Consejo Superior de la Cooperación aparece a causa de las necesidades creadas durante esta época y como resultado de un cambio de actitud del Gobierno francés respecto al cooperativismo de consumo. Se atribuye precisamente a ese cambio de actitud la creación de este Consejo en 1918, en el Ministerio de Trabajo, pues predomina la idea de la cooperación como un instrumento de reforma social⁴.

El Consejo Superior de la Cooperación nace, en atención a la naturaleza de sus orígenes, adherido y condicionado a la voluntad gubernativa, por esto se explica que se instituya como un órgano dependiente del Ministerio de Trabajo, siendo un punto de conexión y colaboración entre las cooperativas y el Gobierno. En opinión de P. Verrucoli, el sistema francés prevé formas muy directas de controles requeridos a los diversos órganos del Estado (así el Ministerio de Trabajo para las sociedades cooperativas de producción, el Ministerio de Agricultura para las agrícolas, etc.) según el criterio de sujeción a la actividad ejercida por la sociedad cooperativa en el objeto y ámbito de las funciones atribuidas a los diversos ministerios, actividad en la cual se inspira del Consejo Superior de la Cooperación⁵.

Esta dependencia del Ministerio del Trabajo vendría a ser sustituida en 1947 año en que se reorganiza el Consejo Superior de la Cooperación; concretamente el 16 de enero y por Decreto nº 47.199 se le vincula directamente a la Presidencia del Consejo de Ministros.

De acuerdo con este Decreto forman parte del Consejo Superior de la Cooperación representantes de los ministerios interesados y delegados de las

⁴ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T.I.*, o.c. pg. 204.

⁵ Verrucoli, P.: *La Società Cooperativa*. Milano 1958. Dott. A. Giuffrè Editore, pg. 436.

federaciones más representativas de cooperativas. Las facultades que se le asignan le confieren la condición de ser un órgano de estudio de la cooperación en relación con el Estado, con lo cual su actividad implica la elaboración de propuestas en favor del desarrollo cooperativo y de los distintos órganos que realizan actividades cooperativas⁶.

Posteriormente mediante Decreto 59-665 de 25 de mayo de 1959 se establece que el Consejo se encarga ante el Primer Ministro de seguir el conjunto de cuestiones relativas a la cooperación; así como proponer todas las medidas necesarias para facilitar el desarrollo de los diferentes organismos cooperativos y establecer un vínculo permanente ante los diversos foros de acción cooperativa⁷. Se compone de 9 representantes del Gobierno, 12 en representación de las comisiones parlamentarias (6 por la Asamblea Nacional y 6 por el Senado) y 20 delegados de las organizaciones cooperativas.

La representación se presenta de la siguiente manera: 1 representante del Primer Ministro; 2 por el Ministerio de Finanzas y Economía; 1 por el Ministerio de Agricultura; 1 por el Ministerio de Industria y Comercio; 1 por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte; 1 por el Ministerio de Trabajo; 1 representante del Ministro encargado de los Departamentos y Territorios de ultramar; 1 representante del Ministro encargado de ayudas y cooperación entre Francia y los Estados miembros de la Comunidad Europea.

En cuanto a los representantes del Parlamento (Comisiones Parlamentarias), son 2 de asuntos culturales, familiares y sociales; 2 de finanzas y economía general; 2 de producción e intercambios; 2 de asuntos económicos; 2 de

⁶ Verrucoli, P.: o.c. pg. 436-437.

⁷ Watkins, W.P.: *El Movimiento Cooperativo Internacional*. Buenos Aires 1977. Intercoop, pg. 156.

asuntos sociales; 2 de finanzas, control presupuestario y cuentas económicas de la Nación. Finalmente respecto a las organizaciones cooperativas, los delegados de las mismas son nombrados por Decreto de los ministros interesados a propuesta de las organizaciones más representativas: 6 de organizaciones cooperativas agrícolas, 4 de consumo; 2 de obreros de producción; 2 de construcción de viviendas; 1 artesanales; 1 de crédito popular; 1 de pesca marítima; 1 de comerciantes al detalle. Además, tienen también 1 representante tanto la Caja Nacional de Crédito Agrícola así como la Caja Central de Crédito cooperativo.

En 1976 por Decreto 76-356 de 20 de abril se atribuye al Consejo Superior de la Cooperación además de las establecidas por el Decreto anterior, la función de emitir dictamen sobre los proyectos de textos legislativos o reglamentarios que le sean sometidos, facultad que no tenía el derogado Decreto 59-665. También la composición cambia, puesto que pasa a tener 8 representantes por las Administraciones afectadas por la actividad cooperativa, siendo designadas por Decreto del Primer Ministro; 4 representantes del Parlamento (2 por la Asamblea Nacional y 2 por el Senado); 18 representantes de las diferentes actividades cooperativas nombrados por el Primer Ministro a propuesta de la Agrupación Nacional de la Cooperación tras consulta a las organizaciones cooperativas más representativas. La duración de los miembros del Consejo es de tres años renovables salvo para los miembros parlamentarios, puesto que la duración de sus cargos depende del tiempo de su mandato⁸.

La Presidencia del Consejo la ejerce el Primer Ministro o el Ministro designado por él; por convocatoria de su Presidente se reúne una vez por año al

⁸ Alonso Soto, F.: *Asociacionismo Cooperativo. Las Sociedades cooperativas en la nueva legislación española*. Madrid 1988. Escuela de Estudios Cooperativos. Universidad Complutense de Madrid, pg. 131-132.

menos. En el seno del mismo se designa un Comité de 8 miembros que dirigen su actividad, organizan sus trabajos, preparan las reuniones plenarias y aseguran la representación permanente del Consejo ante los Poderes Públicos. En el intervalo de las reuniones del Consejo el Comité está autorizado para emitir el dictamen del Consejo previsto por los textos especiales que regulan las diferentes categorías de sociedades cooperativas.

El Comité se compone por 3 representantes de la Administración y 5 de las actividades cooperativas; elige su Presidente entre los representantes de las organizaciones cooperativas y puede requerir la colaboración de toda persona que le parezca necesaria a título consultivo.

En 1981 se dicta el Decreto 81-1125 de 15 de diciembre, mediante el cual se introducen algunas variantes; así, el Secretario al que se refiere el Decreto 76-356 por efecto del Decreto 81-1125 lo nombra la Delegación de Economía Social asumiendo de esta forma el Secretariado del Consejo Superior de la Cooperación. Esta Delegación está dirigida por un Delegado nombrado por Decreto del Consejo de Ministros y a su vez designa al Secretariado del Consejo y del Comité Consultivo.

Posteriormente, en 1991, se dicta el Decreto 91-1133 de 28 de octubre mediante el cual se crea la Delegación General de Innovación Social y Economía Social dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales y de la Integración. Destacan entre sus funciones el proponer y coordinar acciones en beneficio de las cooperativas mediante medidas destinadas a favorecer su desarrollo, así como también el de mutualidades y asociaciones que integran la economía social; además se encarga de motivar dentro de este ámbito, iniciativas e innovaciones, coordina los estudios y proyectos tendentes a la armonización de las disposiciones aplicables a las entidades cooperativas y aquellas con fines similares. El delegado

general de Innovación Social puede por delegación del Ministro de Asuntos Sociales e Integración presidir el Consejo Superior de la Cooperación.

Ciertamente, a la luz de la perspectiva gubernamental, la idea básica que configura este Consejo no es otra que la de ser un brazo extendido de la Administración, no teniendo por tanto el cooperativismo una existencia por sí, independiente, sino que se encuentra condicionado a los parámetros que la concepción estatal le atribuye, y por lo mismo, sometido también a la dinámica política que implica las labores de Gobierno.

Como se puede apreciar la relación Estado-cooperativismo es desde un principio compleja, puesto que tanto la dirección o el delineamiento de la acción estatal como también del pensamiento cooperativo parecen confundirse en una espesura de intenciones que el Estado y los cooperativistas contemplan. En este sentido el Consejo Superior de la Cooperación francés es importante no sólo por ser el origen del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, sino también porque se constituye por una parte, en una fórmula que permite al Gobierno dar salida a la satisfacción de importantes necesidades a través del cooperativismo; y por otra, porque permite al cooperativismo tener una vía de expresión ante los Poderes Públicos. Por lo mismo, este Consejo se convierte en el punto de referencia de una importante fórmula asociativa, en la cual se hace evidente la debilidad del cooperativismo que requiere de un respaldo y auspicio sólido; y también se aprecia claramente cómo en esa relación simbiótica tiene mayor poder y control la parte gubernamental.

En definitiva, podemos decir que el legislador español capta en su momento el sentido del Consejo Superior de la Cooperación francés y lo traduce en la figura del Consejo Superior de la Ley de Cooperativas de Cataluña de 1934, siendo ésta la fuente española inspiradora del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

de la Ley 1/82, de 11 de febrero de Cooperativas.

La figura del Consejo Superior de la Cooperación de Francia y sus similares posteriores, encuentran una particular justificación, puesto que se convierten en un punto de enfoque y resolución estatal y cooperativa, bien para el fomento del ideal cooperativo o bien para la permanentemente, buscada y requerida reforma social.

2. Antecedentes legislativos del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en el ordenamiento cooperativo español

Aunque nuestro análisis empieza propiamente a partir de la Ley de 1931 en virtud de ser, en propiedad jurídica, la primera Ley de Cooperativas que se dicta en España, nos es obligada una mención de acercamiento en el contexto legislativo, al tratamiento dado por el Estado al cooperativismo con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley; por consiguiente, nuestra alusión a la normativa cooperativa de esa época así como aquella del cooperativismo vertical y la promulgada en el período democrático, tiene como objetivo apreciar como han actuado los órganos e instituciones nacidos como resultado de la relación Estado-cooperativas y que constituyen propiamente antecedentes del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Nuestro estudio se centra por tanto en dicho contenido y no en lo que tiene que ver con la regulación societaria de las cooperativas⁹.

⁹ En atención al criterio mencionado no hacemos referencia a disposiciones como por ejemplo, el Decreto de 20 de Septiembre de 1869 que aprueba las Bases para la redacción del Código de Comercio de 1885 como tampoco los Reglamentos del Registro Mercantil de 21 de Diciembre de 1885 y de 20 de Diciembre de 1919 como tampoco al Real Orden de 18 de Noviembre de 1903, que comprenden la relación legislativa anterior a 1931 por considerar que tienen más relación con la regulación jurídica en materia societaria, a diferencia por ejemplo de la Ley de Asociaciones de 1887 que regula el aspecto político del derecho de asociación.

2.1 Referencias anteriores a 1931

Iniciamos nuestro análisis a partir de la Constitución de 1869, pues en esta se reconoce la libertad y el derecho de asociación; y, aunque directamente no nombra a las cooperativas, mediante sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1873, se reconoce la licitud de las asociaciones cooperativas en virtud de la libertad constitucional¹⁰.

Ya en el artículo 17 de aquella Constitución se reconoce que todo español tiene el derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública; disposición que más tarde se refuerza cuando se dicta la Ley de Asociaciones de 1887¹¹, la que por cierto, sin referirse a las cooperativas específicamente, supone en cambio una autorización implícita del cooperativismo al establecerse un sistema de libertad asociativa¹².

Las disposiciones posteriores que se dictan son normas de tinte clasista en las que se aprecia que el legislador tiende a beneficiar a sectores concretos de la sociedad en la que ya se pronuncian asociaciones de carácter cooperativo; por

¹⁰ Para J.M. Ciurana Fernández, *"en principio las cooperativas se acogieron a la Constitución de 1869, que reconocía plenamente la libertad y el derecho de asociación y si bien no nombraba para nada a las cooperativas, una sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1873, reconoció la licitud de las asociaciones cooperativas en atención a la expresada libertad constitucional"*. Ciurana Fernández, J.M.: *Curso de Cooperación*. Barcelona 1977. 2ª ed., pg. 299.

¹¹ Según B. Cerdá Richart, *"a partir del año 1887 y al amparo de la Ley de Asociaciones de 30 de junio de este año e inspiradas en la célebre encíclica "Rerum Novarum" promulgada por León XIII en mayo de 1891, sobre la condición de los obreros comienza a sentirse el movimiento cooperativo español"*. Cerdá Richart, B.: *Doctrina e Historia de la Cooperación*. T. I. Barcelona 1959. Bosch, pg. 159.

¹² Sanz Jarque, J.J.: *Cooperación. Teoría y Práctica de las Sociedades Cooperativas*. Valencia 1974, pg. 171.

ejemplo, despunta el cooperativismo agrario¹³, fundamentalmente gracias a la Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906 y la Ley de Colonización Interior de 1907 y el Real Decreto sobre Ordenación de Crédito Agrícola de 1917.

Aunque otros sectores también resultan beneficiados¹⁴, es poco claro el panorama que ofrece el Estado a una naciente corriente cooperativa, resultado lógico de la novedad que ella aporta, pero sobre todo, y básicamente, por cierto temor o falta de entendimiento de lo que implica; de ahí que cuando se dicta el Real Decreto que autoriza las cooperativas de funcionarios públicos en 1921, se considera esta disposición como de *"auténtica promoción y no ya de mero reconocimiento del cooperativismo. El Estado, que por el carácter de los socios de este tipo de cooperativas no ve en ellos el peligro revolucionario que pudiera ver en otras, las ampara económicamente y en contrapartida las interviene, las vigila"*¹⁵.

Dado el tratamiento legislativo que recibe el tema cooperativo en la regulación estatal, perfilamos ante todo nuestro análisis bajo el criterio expuesto por J. LLuis y Navas sobre este punto por considerarlo el más aplicable y acertado a nuestro estudio. Del mismo modo consideraremos las líneas generales, es decir,

¹³ En el sector agrario español hacia finales del siglo XIX se produce un hecho que ayuda a entender el porqué adquiere cierta dimensión y su consiguiente atracción asociativa. J. Carr explica este fenómeno atendiendo a que *"la propiedad industrial como condición permanente, se basaba en el poder adquisitivo de la gran mayoría de los españoles, esto es, en la prosperidad agrícola. En las décadas de los setenta y ochenta, ésta aumentó debido a una calamidad natural: la filoxera de los viñedos franceses"*.

Carr, R.: *España 1808 - 1939*. Barcelona 1968. Ediciones Ariel. Edición Española corregida y aumentada por el autor, pg. 377.

¹⁴ Además del sector agrario la atención del legislador se dirige hacia otros sectores como así lo demuestra la promulgación de las siguientes leyes: Ley de Casas Baratas de 12 de junio de 1911 y su Reglamento de 1922; Ley de 10 de diciembre de 1921 y su Reglamento de 8 de julio de 1922; Real Orden del Ministerio del Ejército de 11 de septiembre de 1918 que dispone la creación de cooperativas de consumo para los sectores civiles, militares y eclesiásticas destinados a contrarrestar el encarecimiento de los productos de consumo diario.

¹⁵ Sanz Jarque, J.J.: o.c. pg. 172.

las que permiten apreciar las tendencias evolutivas a grandes rasgos, ya que al ser una materia tan variada, el exceso de detalles podrían hacer perder de vista nuestro objeto principal (los antecedentes del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi): *"Los árboles no dejarían ver el bosque"*¹⁶.

Por lo expuesto, y bajo la línea arriba mencionada, podemos decir que hasta antes de 1931 no existe una legislación cooperativa específica, por lo que todas las disposiciones con ella relacionadas se encuentran dispersas hasta llegar posteriormente a concentrarse bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, asumiendo éste las facultades competenciales en esta materia. Por ello, nos referiremos especialmente al Instituto de Reformas Sociales y al Consejo de Trabajo y mencionaremos la existencia de otras instituciones.

2.1.1 Instituto de Reformas Sociales

Apenas iniciado el siglo XX destaca la labor desempeñada por el Instituto de Reformas Sociales creado en el Ministerio de la Gobernación mediante Real Decreto de 23 de abril de 1903¹⁷. Es un órgano muy importante puesto que los materiales acumulados por éste en sus años de funcionamiento se utilizan al

¹⁶ LLuis y Navas, J.: "Las variaciones de las técnicas de encuadramiento orgánico de las cooperativas en el derecho español (1931-1975)". *Revescoo. Estudios Cooperativos* 45. Madrid Mayo - Agosto 1978, pg. 4.

¹⁷ La labor descrita en el artículo 1 del Real Decreto de creación del Instituto de Reformas Sociales se centra como en el mismo se expresa, en *"favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora y el bienestar de las clases obreras"*. En el artículo 5 de su Reglamento dictado por Real Decreto de 14 de agosto del mismo año, se dispone por su parte que, *"para favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora y bienestar de las clases obreras, el Instituto, además de la asesoría que en cada caso pueda ofrecer, en virtud de la experiencia acumulada por estudio informativo de las condiciones que convenga modificar, podrá actuar, directa o indirectamente como mediador, siempre que sea posible, ya para prevenir conflictos, ya para resolverlos, conciliando los intereses encontrados"*.

Gaceta de Madrid de 30 de abril de 1903.

momento de dictarse la Ley de Cooperativas de 1931; *"si bien se caracteriza por un propósito político de fomentar el desarrollo del cooperativismo, en especial del vinculado al movimiento obrero y sindical"*¹⁸.

Resulta importante resaltar la preocupación que tanto a nivel oficial como por motivación privada se hace sentir ya desde finales del siglo XIX respecto a la problemática social, agrícola y obrera. Por ello se explican los intentos de sacar a la luz la Ley de Sindicatos Agrícolas ya desde 1901¹⁹, año en el que en base a un Real Decreto se autoriza al Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas para que presente un primer proyecto de Ley a las Cortes; el cual no prospera ni ese año ni el siguiente, así como tampoco tienen aplicación válida las 76 memorias que para conocer la realidad de las necesidades y preocupaciones de la región, provincia o ciudad, convocan a concurso los organismos oficiales en 1903²⁰.

El interés se hace evidente ya desde 1883 pues en dicho año, Moret, Ministro de Gobernación, crea una Comisión para estudiar todo lo que de manera directa tiene que ver con la mejora y bienestar de las clases obreras, agrícolas e

Real Decreto de 15 de agosto de 1903. Reglamento del Instituto de Reformas Sociales. Gaceta de Madrid de 18 de agosto de 1903.

¹⁸ Prieto Gutiérrez, G.: "Origen y evolución del movimiento cooperativo". *Manual de Derecho Cooperativo*. Barcelona 1987. Praxis, pg. 31.

¹⁹ En esta época, como así lo entiende F. Salinas Ramos, *"junto a estas gestiones oficiales, la iniciativa privada, especialmente de los católicos sociales preocupados por la cuestión social, recorrian la geografía del suelo patrio organizando a la clase agrícola y fundando instituciones. Todas tenían un cariz "redentorista y moralizante", lo cual a largo plazo iba a dificultar sus relaciones con el Gobierno y la Administración"*.

Salinas Ramos, F.: "El primer marco jurídico del cooperativismo agrario (Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906)". *Revescoo Estudios Cooperativos* 45. Madrid Mayo-Agosto 1978. Asociación de Estudios Cooperativos Aecoop, pg. 42.

²⁰ Salinas Ramos, F.: "El primer marco jurídico del cooperativismo agrario (Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906)".: o.c. pg. 42.

industriales. Posteriormente, el 23 de abril de 1903, y por Real Decreto, se crea el Instituto de Reformas Sociales²¹.

Este Instituto de Reformas Sociales tiene como antecedentes, según fuente que cita F. Salinas Ramos, a una Comisión que se crea en 1855, a la Comisión de Reformas Sociales creada por Moret el 5 de diciembre de 1883, a su reorganización en marzo de 1890, al proyecto para crear un Instituto de Trabajo presentado a las Cortes en abril de 1902, llegando así por fin en 1903 al Instituto de Reformas Sociales²².

La actividad del Instituto de Reformas Sociales se inicia indirecta y tempranamente vinculada a la materia cooperativa cuando, antes de cumplir un año de funcionamiento, presenta las Bases del proyecto de Ley de Sindicatos agrícolas; dichas bases servirán de antecedente de ésta junto con un proyecto de Maura y el dictamen de 8 de noviembre de 1904 presentado por la Comisión que el Senado crea a tal efecto.

El contexto general en el que se enfoca el funcionamiento del Instituto radica en que concentra su actividad enmarcándola dentro de una política legislativa de acción social y de asociación obrera, orientada dentro del aparato administrativo, como lo disponen los artículos 3 del Real Decreto que lo crea²³, 6,

²¹ Salinas Ramos, F.: "El primer marco jurídico del cooperativismo agrario (Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906)": o.c. pg. 42-43.

²² F. Salinas Ramos cita como fuente al Boletín del Instituto de Reformas Sociales (1), de julio de 1904 en la página 3.
Salinas Ramos, F.: "El primer marco jurídico del cooperativismo agrario (Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906)": o.c. pg. 69.

²³ El artículo 3 dispone que se dividirá el Instituto en tres funciones respectivamente: *"...al Ministerio de Agricultura, si se trata de funciones de Administración pública concernientes a las relaciones económico-sociales"*.
Real Decreto de 23 de abril de 1903.

117 d) y e) de su Reglamento²⁴. El propio artículo 1 del primer cuerpo legal dispone que el Instituto es el encargado de preparar la legislación del Trabajo en su más amplio sentido, así como cuidar su ejecución organizando para ello servicios de inspección y estadística; pero refleja la dirección de su actividad cuando dice que asume la función de *"favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras"*.

Las disposiciones de su Reglamento, dictado por Real Decreto de 15 de agosto de 1903, dotan al Instituto de un carácter asesor y consultivo, puesto que establece que además de la labor de asesoría que debe prestar en beneficio de las clases obreras, debe realizar una función mediadora para evitar posibles conflictos que puedan llegar a producirse, resolviéndolos y conciliando intereses encontrados. Además, se constituye como un cuerpo consultivo permanente de los Ministerios de Gobernación, Gracia y Justicia y Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, así como también en Centro especial de la Administración activa.

El Instituto de Reformas Sociales asume la competencia de la cooperación así como de las instituciones de previsión, en tanto debe tender con los medios necesarios a aumentar la prosperidad del trabajo y a mejorar la condición moral e intelectual de la clase obrera.

2.1.2 El Consejo de Trabajo

En el año 1924, mediante Real Decreto de 2 de junio se crea el Consejo de Trabajo, para lo cual se refunde el Instituto de Reformas Sociales en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria (artículo 1), siendo así que el pleno de este Instituto y el Consejo de Dirección de aquel forman el Consejo de Trabajo (artículo

²⁴ Real Decreto de 15 de agosto de 1903.

2)²⁵. Mediante Real Decreto de 19 de junio se reorganiza este órgano, configurándolo como el *"encargado del estudio, proposición y difusión de las disposiciones legales referentes a los problemas económico-sociales en su más amplio sentido, y, muy especialmente, de ser Cuerpo consultivo del Gobierno en lo que afecta a la legislación del trabajo, a los asuntos relacionados con su aplicación a la acción social"*²⁶.

En el artículo 21 del Reglamento Interno del Consejo de Trabajo dictado por Real Decreto de 21 de noviembre de 1925, se refuerza la condición de ser un órgano de elaboración y diseño para el Gobierno de la política legislativa en el amplio espectro de la acción social y en especial en materia laboral. Se remarca su naturaleza de órgano de estudio y consulta; así como también sus funciones de asesor se dinamizan respecto a la administración²⁷.

Posteriormente por Real Decreto-Ley de 1 de mayo de 1930, se reorganizan los servicios administrativos del Ministerio de Trabajo y Previsión. Se reconoce indispensable e ineludible la intervención del Estado en determinados ámbitos de la vida económica y social que lo justifican, aunque se deja un margen distante para eliminar dicha intervención. Esto se desprende de la exposición del mencionado Decreto-Ley cuando dice: *"El ideal en esta esfera debe consistir en que los elementos sociales, directamente por sí, sin necesidad de la intervención oficial, lleguen un día a una coordinación perfecta, sin la cual las relaciones entre ellos y las soluciones a cuantos problemas se les planteen, sean determinadas automática e impersonalmente en cada momento por las posibilidades máximas,*

²⁵ Gaceta de Madrid de 3 de junio de 1924.

²⁶ Gaceta de Madrid de 22 de junio de 1924.

²⁷ Gaceta de Madrid de 24 de noviembre de 1925.

*destinadas siempre en su totalidad, por común ascenso, a la realización del más elevado espíritu de justicia*²⁸.

La reorganización de servicios como mecanismo de actuación encuentra su justificación según dicho Decreto, en que se *"tiende a ajustar los ya existentes a las proporciones estrictamente indispensables para atender a las necesidades de la intervención del Estado, actualmente ineludible, y a que la articulación entre ellos dé unidad y reporte eficacia y economía a esa intervención"*.

En este orden de cosas se constituye como órgano consultivo al Consejo de Trabajo (artículo 1), cuya función es la de ser el Centro consultivo superior del Gobierno en materia de legislación social (artículo 37); el cual se vincula con la Dirección General de Trabajo debido a que a ésta le corresponde relacionar al Ministerio de Trabajo con institutos y corporaciones que se encargan de su asesoramiento y colaboración como es el caso del Consejo de Trabajo (artículo 12).

En el Reglamento que se dicta por Decreto de 11 de enero de 1932, se ratifica nuevamente dicha función; es decir, la de ser un Cuerpo Consultivo superior del Gobierno en materia de legislación social, orientada al estudio, proposición y difusión de las disposiciones legales referentes a los problemas económico-sociales (artículo 1).

La materia cooperativa se entiende incluida en este contexto, tanto más ya que se dispone que el pleno del Consejo de Trabajo se compondrá, según el artículo 4 c) del citado Decreto, *"de tres vocales y sus respectivos suplentes,*

²⁸ Gaceta de Madrid de 7 de mayo de 1930.

*elegidos: uno por los Sindicatos Agrícolas y Cajas Rurales de Préstamo, otro por los pósitos de Pescadores y otro por las demás Cooperativas y Mutualidades*²⁹.

2.1.3 Otras instituciones jurídicas

Para concluir esta revisión anterior a 1931 debemos mencionar además otros organismos e instituciones jurídicas que indirectamente constituyen también antecedentes importantes del objeto de nuestro estudio; estos son la Ley de Pósitos de 1900, la Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906 y el Consejo Superior de Economía de 1930³⁰. Respecto a las dos primeras es interesante observar su proximidad con las cooperativas, pero sobre todo porque se aprecia más interés estatal en esta materia de política social, asignando la *"supervisión básica de dichas instituciones al Ministerio de Fomento. Pero se trata de una época en que aún no se había creado el Ministerio de Trabajo, y el de fomento es como un Ministerio general de economía, aún cuando este calificativo sólo sea válido en líneas muy generales"*³¹.

²⁹ Reglamento Interior del Consejo de Estado.
Gaceta de Madrid de 15 de enero de 1932.

³⁰ En los artículos 6-5º del Decreto-Ley de 1 de mayo y 20 del Reglamento Provisional para la organización y funcionamiento del Consejo Superior de Economía dictado por Real Decreto de 9 de septiembre de 1930, se llama a la participación de un representante de las Federaciones Cooperativas y de las Cooperativas de Consumo como vocales. Al respecto debemos recordar que ya en 1899 se celebra el primer congreso cooperativo Catalano-Balear en la que surge la primera Federación de Cooperativas de España; existe ya una Confederación Nacional Católica Agraria e incluso, en 1928 tras el primer Congreso de Cooperativas celebrado en Madrid, se funda la Federación Nacional de Cooperativas, por nombrar sólo algunas de ellas.
Reglamento Provisional para la organización y funcionamiento del Consejo Superior de Economía.
Gaceta de Madrid de 12 de septiembre de 1930.

³¹ LLuis y Navas, J.: "Las variaciones de las técnicas de encuadramiento orgánico de las cooperativas en el derecho español (1931-1975)": o.c. pg. 4.

De manera más distante al cooperativismo mencionamos al Consejo Superior de Economía, puesto que es un órgano que permite apreciar el cambio del pensamiento político-gubernativo que se va operando por aquella época y que se refleja en la preocupación por parte del Gobierno de contar con órganos de consulta, que además ostentan un carácter representativo de intereses de varios sectores que participan en el mismo, y sobre los cuales ejerce la dirección y el control.

Este es el caso del Consejo Superior de Economía que, además de asesorar en materia económica, es el encargado de encausar los intereses de los representados; también es el caso del Consejo de Trabajo antes visto, en tanto que permiten ver una tendencia del cambio político-social que se traduce en una técnica administrativa algo más específica, en la medida en que se busca que la organización consultiva actúe bajo los parámetros de colaboración del Ministerio respectivo (en este caso Ministerio de Economía) y aquellos sectores que representen intereses económicos y sociales³².

La importancia de las instituciones señaladas radica en que toman contacto con una naciente realidad cooperativa aún en proceso de identificación jurídica y bajo el marco legal de la Ley de Asociaciones³³; a este hecho se suma un entorno

³² Real Decreto de 9 de septiembre de 1940. Gaceta de Madrid de 12 de Septiembre de 1940.

³³ En opinión de J. LLuis y Navas *"antes de 1931, la ley de Asociaciones de 1887 admitió que se acogieran a la misma por igual cooperativas, sindicatos y otras formas societarias. Responde este criterio a un período en que aún no se ha advertido suficientemente la necesidad de diferenciar técnicamente entre un importante grupo de formas societarias. Ciertamente, en el campo conceptual, cabe la consideración uniforme de asociaciones extralucrativas (como las asociaciones culturales) y formas societarias de finalidad empresarial, como las cooperativas. Desde un punto de vista positivo, existía dicha función y por tanto, bajo el régimen anterior a 1931, se podían constituir cooperativas con funciones sindicales, sindicatos con funciones cooperativas, cooperativas con propia personalidad incorporadas a sindicatos, etc."*.

sindical agrícola muy activo regulado por la Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906³⁴. No obstante, es con la creación del Ministerio de Trabajo cuando se inicia una tendencia centralizadora de la acción estatal respecto al cooperativismo; tómese en cuenta, además, que en este período no se habla en técnica jurídica propiamente de cooperativas, ni de su ordenamiento entorno a los principios cooperativos.

2.2 Legislación de la República

Antes de la proclamación de la República hay un impulso a la cooperación en medio de algunos cambios en el Instituto de Reformas Sociales del cual un grupo de expertos elabora el contenido de la Ley de Cooperativas³⁵; al respecto A. Pérez Baró señala que *"la intensa labor de muchos hombres del cooperativismo, y principalmente del Instituto de Reformas Sociales, hizo ya que en 1922 se intensificasen sus trabajos sobre cooperación y dio como resultado la división de dicho Instituto, en 1923, en dos secciones; una de ellas, la de Cooperación, elaboró una estadística de Cooperación y un estudio de Derecho Comparado*

LLuis y Navas, J.: "Las variaciones de las técnicas de encuadramiento orgánico de las cooperativas en el derecho español (1931 - 1975)": o.c. pg. 24.

³⁴ J. LLuis y Navas también entiende que *"la ley de sindicatos agrícolas de 1906 todavía no marca de un modo radical la diferencia entre sindicatos y cooperativas del campo. A pesar del nombre (sindicatos), la Ley atendía más a cooperativas que a organizaciones sindicales en sentido estricto. Pero enfoca la defensa de los intereses profesionales de los agricultores con una amplitud tal, que ello implica que no se había diferenciado aún plenamente la función cooperativa de la sindical"*.

LLuis y Navas, J.: "Las variaciones de las técnicas de encuadramiento orgánico de las cooperativas en el derecho español (1931 - 1975)": o.c. pg. 24.

³⁵ De esta Ley elaborada sobre el proyecto de 1927 se ha dicho de ella *"que se caracterizaba por una "impronta liberal democrática y socializante", según el preámbulo de la Ley de 1938; que el legislador estuvo mediatizado por los "prejuicios demagógicos de entonces en boga, desarrollando un matiz proselitista en favor del marxismo"*.

*Cooperativo, pero, sobre todo, y bajo la dirección de Gascón y Miramón, elaboró un anteproyecto de Ley de Cooperación*³⁶.

La República acoge como suya la primigenia Ley, pues considera urgente la inclusión de una Ley de Cooperativas en su programa³⁷. Entra a formar parte del complejo constitucional bajo cuyo marco legal se ampara, el cual parte del reconocimiento de la libertad de asociación o sindicación³⁸, así como de la subordinación a los intereses nacionales de la riqueza a las prioridades del Gobierno; justificación por la cual el Estado proyecta su acción de control entorno a la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional³⁹.

En este contexto, además, a las cooperativas (de producción y consumo), según dispone el artículo 46 de la Constitución, la República las observa bajo su protección⁴⁰, englobando de manera general en la panorámica política-legislativa al hecho cooperativo. Esto se justifica según J. Tomás Villaroya, puesto que cuando se proclama la República España enfrenta un gravísimo problema social marcado por las desigualdades económicas, las condiciones materiales y morales inadmisibles en las que una gran parte del pueblo español vive y, acentuadas por el odio que despiertan en las clases desheredadas la insensibilidad frecuente que las clases acomodadas muestran ante tal situación; la clase obrera se encuentra

³⁶ A. Pérez Baró citado por Sanz Jarque, J.J.: o.c. pg. 78.

³⁷ Del Arco Alvarez, J.L.: "Génesis de la Nueva Ley." *Revascoo Estudios Cooperativos* 36, 37 y 38. Madrid Mayo 1975 -Abril 1976. Asociación de Estudios Cooperativos Aecoop, pg. 5.

³⁸ El artículo 1º de la Constitución de 1931 dispone: "*Los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado*".

³⁹ Artículo 44 de la Constitución de 1931.

⁴⁰ El artículo 46 de la Constitución de 1931 dispone: "*La República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola,*

escindida en partidos y sindicatos que combaten rudamente entre sí. Por esta razón se puede afirmar que la mayoría de los preceptos de la Constitución dedicados al régimen de la propiedad, en cuanto a sus limitaciones, función social y en general a las que se refieren a la protección del obrero y del campesino son enteramente justas y justificadas⁴¹.

El Estado al ejercer un papel de intervencionismo activo configura su tendencia hacia un régimen jurídico concreto respecto a la misión de la propiedad (socialización de la propiedad) y al interés común que deben reportar las industrias y empresas; como prueba de ello basta leer los artículos 44 a 47 de la Constitución de 1931. Entendemos como J. LLuis y Navas, que en España se registra una fase intervencionista que ya se produce con anterioridad en Francia⁴², por cierto, con la oposición de las cooperativas intervenidas y que en el caso español lo evidencia la Ley de 1931. La intervención del Estado no justifica el temor de los cooperadores; de hecho el autor citado entiende que se produce una situación en la que hay una aceptación por la sociedad capitalista de las cooperativas, pues al igual que los sindicatos, los cooperativistas se adaptan a la sociedad en la que viven, sin ser un peligro para la misma; siendo que, además, los cooperativistas aceptan también el control estatal en tanto no se confirman los temores que éste suscita⁴³.

indemnización por pérdidas de las cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión...

⁴¹ Tomás Villaroya, J.: *Breve Historia del Constitucionalismo Español*. Madrid 1992. Centro de Estudios Constitucionales, 10ª ed., pg. 162.

⁴² Para J. LLuis y Navas la situación producida en Francia se explica del siguiente modo: *"la reacción de la cooperación francesa es similar a la de los capitalistas liberales, y por el mismo motivo: deseo de tener patente de corso en sus actividades económicas, con tan malos resultados en las formas empresariales clásicas como las dirigidas a operar con el socio"*.

LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T. II*. Barcelona 1972. Bosch, pg. 248.

⁴³ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T. II*, o.c. pg. 248.

El cooperativismo por la significación que alcanza para esta época, se manifiesta como ámbito idóneo para regularse por una normativa específica y particularizada como lo será la Ley de Cooperativas de 1931, siendo que el ámbito cooperativo tiene significativa atención ya desde principios de la década de los años veinte. J.J. Sanz Jarque describe este momento así: *"El sentir general del mundo cooperativo era la necesidad de una Ley de Cooperación, a semejanza de la que ya existía en muchos países europeos. Era, pues, imprescindible, dado el número de cooperativas existentes en España, el tener una norma propia que regulase estas instituciones"*⁴⁴.

2.2.1 Ley de Cooperativas de 1931

La Ley de Cooperativas de 1931 se promulga primero como Decreto-Ley el 4 de julio y tras constituirse las Cortes se declara Ley el 9 de septiembre del mismo año. Aparece en momento propicio y es generalmente bien recibida, salvo las resistencias de los sindicatos agrícolas, los cuales prefieren seguir acogéndose a los beneficios que presta la antigua Ley Sindical Agraria de 1906 en materia de exenciones tributarias; la razón es clara, con la nueva Ley podían ser incorporados a la misma como cooperativas agrícolas profesionales pero al no ser consideradas como populares dejaban de ser beneficiarias de dichas exenciones. Por lo mismo se ha reprochado a esta Ley el que haya dejado fuera a los sindicatos agrícolas católicos-agrarios, siendo para la época muy numerosos⁴⁵.

⁴⁴ Sanz Jarque, J.J.: o.c. pg. 78.

⁴⁵ J.M. Ciurana Fernández entiende que *"se ha reprochado a esta Ley de 1931 el que hubiese dejado de lado a los sindicatos católicos-agrarios que en aquel entonces todavía eran muy numerosos. Podían ser incorporadas a la nueva Ley como cooperativas agrícolas profesionales, pero como que éstas no podían ser consideradas como "populares" no hubiesen gozado de exenciones tributarias y prefirieron seguir acogéndose a los beneficios de la antigua Ley sindical agraria de 1906"*.

Ciurana Fernández, J.M.: *Curso de Cooperación*. o.c. pg. 303.

Desde este momento se institucionaliza y ordena orgánicamente un corporativismo legislativo por parte del Estado el cual encuentra a través de esta Ley la vía para expresar y ejecutar su potencialidad interventora antes difusa en el ordenamiento orgánico-administrativo, dando inicio a una sistemática legitimadora de dicha intervención en un cuerpo jurídico específico.

El poder público advierte que el movimiento cooperativo y sus instituciones adquieren la importancia y trascendencia necesarias que permiten precisar un régimen jurídico social concreto; por consiguiente, se entiende que es necesaria la existencia de órganos administrativos que puedan atender de manera directa al cooperativismo. Sobre esta base se asientan los sistemas legales que desde el año 1931 se aplican en materia cooperativa, los cuales se encuentran condicionados notablemente por criterios políticos, hecho que se evidencia en la influencia de dichos criterios en los citados órganos administrativos, por esta razón se explica el por qué de los diversos tintes jurídicos a los que se ve abocada la materia cooperativa⁴⁶.

2.2.1.1 Reforma social y política cooperativa

La expansión interventora del Estado encuentra justificación explicativa dentro de la llamada reforma social, siendo el Ministerio de Trabajo el órgano encargado fundamentalmente de dicha reforma⁴⁷. En la exposición de la Ley se destacan los avances y progresos de la cooperación en países de tradición cooperativa en relación al precario desarrollo de España, matizando tácitamente la

⁴⁶ LLuis y Navas, J.: "La evolución de las directrices fundamentales de la legislación cooperativa española (1931 - 1975). *Estudios Cooperativos Revescoo* N° 39. Madrid Mayo - Agosto 1976. Asociación de Estudios Cooperativos Aecoop, pg. 28-29.

⁴⁷ LLuis y Navas, J.: "La evolución de las directrices fundamentales de la legislación cooperativa española (1931 - 1975): o.c. pg. 29.

falta de un ambiente favorable⁴⁸, en la misma dice: *"urge, ahora más que nunca el remedio. España necesita una cooperación amplia, eficaz, bien orientada. La necesidad es viva en las ciudades y en los campos, acaso más aún en estos últimos que en las primeras"*.

Como se ve, la acción directa del Estado se justifica a tenor de la necesidad de una política social cooperativa, acción que asume caracteres de un verdadero control estatal, el cual se antepone como principio ejecutor a la causa cooperativa, a las dificultades de las mismas y a la necesidad fijar normas que permitan distinguir la cooperación genuina de la mistificada o simulada.

El texto de la Ley explica lo manifestado cuando dice: *"el progreso de la cooperación ha de ser obra de los cooperadores mismos, pero al Estado toca fomentar, y sobre todo, encauzar. Habrá de hacerse intensa la labor difundiendo el conocimiento de los hechos, los principios y la técnica de la cooperación. Habrá de darse a las cooperativas genuinas el justo trato tributario, según el grado de su utilidad. Habrá de llegarse al auxilio directo cuando esté justificado. Y como base para todo ello es inaplazable dotar a las cooperativas de un régimen jurídico propio. Sin esto, irán siempre tropezando en la marcha y se sentirán torturadas en moldes legales no hechos para ellas. Mientras se carezca de normas seguras para*

⁴⁸ En la exposición de la Ley de 4 de julio de 1931 se dice: *"en lo que va de siglo, señaladamente desde la terminación de la guerra mundial, la cooperación ha hecho progresos maravillosos en casi todo el mundo. Ni uno sólo de los países de tradición cooperativa deja de mostrar avances grandes. Y muchos de los recién incorporados al movimiento desplegaron tal impulso que figuran ya a la cabeza. Con tan brillantes resultados contrastan el retraso de la pequeñez del movimiento cooperativo español. No faltan ejemplos destacados, más meritorios por haberse producido en un ambiente poco favorable; pero ni el número ni la importancia de nuestras cooperativas se acercan siquiera a lo que el interés nacional demanda"*. Ley de Cooperativas de 4 de julio de 1931. Gaceta de Madrid de 7 de julio de 1931.

distinguir a la cooperación genuina de la mistificada o de la simulada, no cabe pensar en auxilios directos, en tal caso expuestos a convertirse en repartos del favor, ni en régimen tributario especial, que pudiera degenerar en privilegio"

El giro hacia la orientación cooperativa obedece, principalmente, a la instauración del régimen democrático que se configura como marco general, el cual supone la implantación de un conjunto de libertades, pero sobre todo del ejercicio de la representatividad a través del mecanismo de la colaboración de la sociedad civil por medio de sus instituciones (instituciones populares como las cooperativas) con el Estado. A este hecho se añade otro factor de significativa importancia: tras el marco político-ideológico que se instaura, la colaboración con el Gobierno y en representación de esas instituciones la hacen intelectuales, quienes impulsan y asesoran la elaboración de leyes y normas en general para el desarrollo de estas entidades; así, téngase en cuenta la participación de algunos socialistas, ejerciendo funciones en carteras de Fomento (economía), Agricultura, Trabajo y otras, tanto en Francia como en España.

A la Ley de 1931 debe reconocérsele algunos aciertos técnicos que posteriormente son recogidos por la Ley de Cooperativas de 1942; no obstante como dice J. LLuis y Navas, también contempla algunas reglas que son el resultado del exceso del doctrinarismo liberal y de grupos de intereses predominantes en tiempos de la República, cita como ejemplo lo que tiene que ver con materia de federación y autoinspección⁴⁹.

En definitiva, la forma como canaliza el Estado su actividad bajo el presupuesto de la reforma social es a través de la actividad cooperativa. En este

⁴⁹ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T. I.*, o.c. pg. 408.

sentido opina el autor arriba citado cuando expresa que, *"al haber estado las cooperativas al servicio de movimientos sociales, el legislador lo ha de tener en cuenta tanto por razones de policía de estos movimientos para evitar desviaciones subversivas, como por motivos de fomento de la reforma social"*⁵⁰.

Lo expuesto resulta evidente cuando al dictarse el Reglamento en ese mismo año, se dispone en el artículo 46: que el Ministerio de Trabajo, *"a propuesta del Consejo de Trabajo, publicará una lista de obras sociales oficialmente aprobadas y que las Cooperativas, sin más autorización, podrán sostener o contribuir a sostener con fondos de inversión obligatoria, siempre que cumplan los requisitos que para cada obra se fijen. Las cooperativas podrán en todo tiempo solicitar la aprobación de alguna otra obra social. Caso de merecer la aprobación se publicará refundida siempre que sea preciso y cuando menos una vez cada dos años. Con fondos de libre disposición podrán las Cooperativas sostener las obras sociales que prefieran, figuren o no entre las oficialmente aprobadas"*⁵¹.

2.2.1.2 Órgano público con competencia en materia cooperativa

En el artículo 38 de la Ley de Cooperativas de 1931 se crea un organismo sin denominación específica, cuya condición es la de ser un ente de carácter oficial con dependencia directa al Ministro de Trabajo, con lo cual, se sitúa bajo el control del poder público y dentro del ámbito administrativo competencial de dicho Ministerio al sector cooperativo. En efecto, lo hace de una manera muy amplia como ponen de manifiesto sus funciones: *"estudio, proposición, ejecución y difusión de las disposiciones legales referentes a la cooperación, fomentar su*

⁵⁰ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T. I.*, o.c. pg. 135-136.

⁵¹ Reglamento a la Ley de Cooperativas de 1931. Decreto de 2 de octubre de 1931. Gaceta de Madrid de 21 de octubre de 1931.

*desarrollo en España, inspeccionar las cooperativas y tutelarlas cuando sea preciso*⁵².

El Estado asume así el control integral de este sector, ya que, con las facultades asignadas por la Ley, descarga en este organismo la total manifestación jurídica de las cooperativas y, por consiguiente, unidirecciona el rumbo del cooperativismo a tenor de su criterio. Esto se aprecia en la medida en que la capacidad legal, que según la citada norma tiene este organismo respecto de las cooperativas, es la de ser un órgano técnico-legislativo con carácter promotor del cooperativismo que asume, además, las funciones de inspección y que puede intervenir directamente y discrecionalmente en aquellas bajo el amparo de su tutela.

De las facultades asignadas a este organismo no cabe duda que se engloban todas las que integran un proceso de creación de una norma o una disposición; por lo mismo, salvando la promulgación, tiene plenas facultades y poderes en materia cooperativa, pues no se limita al simple análisis de las disposiciones legales que se entienden son necesarias en dicho ámbito, pues incluso asume la tarea del control gubernamental a través del cauce legal no sólo de la propia Ley de Cooperativas, sino en virtud de otras disposiciones orgánicas e incluso por delegación de otros Ministerios. Además, se deja un margen amplio a la potestad discrecional del Estado, pues la función tutelar respecto de las cooperativas es manifiestamente abierto.

⁵² En el art. 38 de la Ley de Cooperativas de 1931 se dispone: *"bajo la dependencia del Ministro de Trabajo funcionará un organismo en cargo del estudio, proposición, ejecución y difusión de las disposiciones legales referentes a la cooperación, fomentar su desarrollo en España e inspeccionar las cooperativas y tutelarlas cuando sea preciso"*.

En el inciso segundo del artículo 38, se puntualiza la competencia de este organismo en la función de *"informar al Gobierno"* de la calificación y clasificación de las cooperativas, con lo que se marca la excepción dentro de las facultades manifestadas en el primer inciso; especificándose así su función, dejando clara la potestad estatal sobre los entes cooperativos; es decir, por un lado se le otorgan facultades técnicamente puntuales en el tema cooperativo, y por otro se lo quiere limitar a una función informadora.

Por último, se complementa el margen del encuadramiento legislativo público de este organismo con lo señalado al final del párrafo, en el cual, atendiendo a su calidad de órgano público, se le otorgan las facultades contenidas en las disposiciones orgánicas, e incluso, se le otorga jurisdicción propia para que actúe o bien por sí o bien por delegación del Ministerio (como dispone dicho artículo), *"correspondiente, según los casos"*.

Es muy significativo y debemos advertir que, si bien la figura del Consejo Superior de Cooperativas en España no existe en la legislación cooperativa en esa época, algunas de las funciones que se le atribuyen posteriormente (como por ejemplo la promoción del cooperativismo o la función de información) ya se contemplan en órganos como el señalado en el mencionado artículo 38. Con respecto a éste nos llama la atención que su existencia no quede clara al dictarse el Reglamento a la Ley de Cooperativas. En efecto, el órgano innominado contemplado por la Ley se transforma perdiendo su condición de tal; así, como se verá más adelante, las competencias y funciones que se mencionan en dicha disposición son asumidas por distintos entes.

2.2.2 Reglamento de la Ley de Cooperativas de 1931

Cuando en el Gobierno de la República a propuesta de Largo Caballero, Ministro de Trabajo, se aprueba el Decreto con el Reglamento para la ejecución de la Ley de Cooperativas, se establece en su capítulo II lo que se denomina Organización de Servicios, dentro del cual se determinan las facultades competenciales; así, entre los artículos 7 al 15 se mencionan varios organismos de cuya distribución competencial se aprecia que se hace uso del esquema orgánico de servicios del Ministerio de Trabajo modificado en el año anterior, estos son: el Servicio de Cooperativas (dentro del Ministerio de Trabajo); la Dirección General (encargada de dictar resoluciones sobre cooperativas); la Subcomisión especial correspondiente del Consejo de Trabajo; y, el Servicio de Consultorio (en relación a la legislación y organización de cooperativas en el ámbito del Consejo de Trabajo).

La acción de estos servicios de cooperación tienen facultades sobre actividades y otras dependencias oficiales entorno a facilitar su labor; es decir que, el desarrollo que hace el Reglamento a la Ley de Cooperativas presenta una organización de servicios de cooperación tanto del Ministerio de Trabajo como del Consejo de Trabajo, con facultades consultivas, asesoras y ejecutoras, que actúan, como ya queda indicado, superando incluso la competencia legislativa de cooperativas⁵³.

La Subcomisión según el artículo 8 del Reglamento, se encarga del estudio, preparación y difusión de las disposiciones relacionadas con la cooperación; funciones señaladas en el artículo 38 de la Ley. Además, le corresponde seguir la marcha del movimiento cooperativo, difundir el conocimiento de los hechos, los

⁵³ Artículo 15 del Reglamento de la Ley de Cooperativas de 1931.

principios y la técnica de la cooperación y fomentar su desarrollo en España. Esto lo hará (difusión y divulgación), utilizando los medios de que disponga, tal y como lo establece el artículo 11 del mismo cuerpo legal. A esta Subcomisión especial a su vez le asiste otra Sección de la Asesoría general del Consejo de Trabajo⁵⁴.

El Reglamento le asigna también una función de arbitraje en la medida en que se encarga de resolver las diferencias entre los socios y las cooperativas o, entre éstas y otras uniones y federaciones cuando las partes interesadas acepten someterse a ello de forma voluntaria y expresa, tal y como lo dispone el artículo 125.

El artículo 38 ya mencionado, encuentra en el segundo inciso del artículo 7 del Reglamento su medio de expresión; es decir, a la Dirección General le corresponde dictar las resoluciones sobre la clasificación, calificación y modificación de las Cooperativas, no sin informe de la Subcomisión especial del Consejo de Trabajo.

Se entiende que el "Servicio correspondiente del Ministerio de Trabajo", que se menciona en el artículo 7 del Reglamento, es un servicio específico de cooperativas; al cual se le asigna, la tarea de tramitar todo aquello que tiene que ver con la ejecución de disposiciones legales sobre cooperación, a parte de realizar la labor del Registro de Cooperativas, con lo cual este Servicio es el organismo al que se refiere el inciso segundo del artículo 7 de la Ley.

Es muy importante señalar la intención del legislador respecto a la orientación cooperativa en el tema de la educación y formación, pues pone el

⁵⁴ Como ya quedó indicado con anterioridad, según el artículo 36 del R.D-Ley de 1 de mayo de 1930 que se refiere a la reorganización de los servicios del Ministerio de Trabajo, el Consejo de Trabajo es un Centro consultivo superior del Gobierno en materia de legislación social.

punto de referencia hacia el futuro en el tratamiento que el Estado otorga al cooperativismo en el ámbito legislativo; con lo cual demuestra clara voluntad de apoyar el crecimiento cooperativo a nivel profesional de manera organizada, siempre bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo.

Bajo el contexto de lo mencionado en los artículos 8 y 11 del Reglamento, la Subcomisión del Consejo, según la última disposición, *"organizará por sí, o de acuerdo con algún otro Centro oficial o con las organizaciones cooperativas y con la aprobación del Ministerio de Trabajo, las enseñanzas especiales y complementarias que en cada ocasión parezcan más convenientes, atendiendo de un modo señalado a la formación de futuros Profesionales de cooperación y de los Directores e Inspectores de Cooperativas. Podrá también desempeñar la enseñanza ambulante, prestar ayuda a los centros deseosos de dar cursos breves o lecciones especiales sobre cooperación y contribuir a la organización y celebración de Concursos, Exposiciones, Conferencias y Congresos, por propia iniciativa o secundando iniciativas ajenas"*.

Para reforzar la formación de profesionales en materia cooperativa, la Disposición Transitoria 5ª dispone que: *"el establecimiento de la enseñanza de la cooperación en todos los Centros de enseñanza de grado superior al primero, se hará de una manera progresiva con toda la rapidez que permitan los recursos del presupuesto y la necesidad de hallarlo o formar el correspondiente personal especializado"*.

El Fondo para la difusión y enseñanza de la cooperación es una muestra de lo dicho antes, y es importante destacar que sus fuentes alimentadoras reflejan la debilidad del cooperativismo como movimiento económico de entonces y la necesidad de acudir a recursos subsidiarios; así como también el apoyo estatal, que se mantiene hasta la legislación actual. El Fondo se nutre de cantidades

que se mantiene hasta la legislación actual. El Fondo se nutre de cantidades asignadas por disposiciones legales; de subvenciones y aportaciones del Estado y de las Corporaciones; de aportaciones voluntarias, donativos y legados de las Cooperativas, asociaciones y sociedades de toda clase de particulares; del producto de sus publicaciones; de otros medios que el Consejo de Trabajo acepte o el Ministerio de Trabajo autorice⁵⁵; así como de las multas que las cooperativas imponen a sus asociados⁵⁶.

En el caso de la liquidación de cooperativas resulta interesante observar que los fondos de reserva, según dispone el artículo 53 del Reglamento, se adjudicarán a la obra cooperativa de enseñanza o de beneficencia que la asamblea general acuerde, según las normas que establezcan los Estatutos sociales, con lo cual, se impulsa a que las propias cooperativas hagan la labor de fomento y educación, dejando un margen para que las cantidades cuyo destino no se resuelva como dice la norma, *"en buena y debida forma"*, se aplica al Fondo para la difusión y la enseñanza de la cooperación.

El artículo 14 establece, además, que se organizará un servicio de consultorio para temas de legislación y organización cooperativa dentro del Consejo de Trabajo con una doble función: contestar directamente, cuando le sean sometidas, las dudas y consultas en dichas materias; y, redactar Estatutos-tipo para lo que considera *"Sociedades más frecuentes, Reglamentos interiores, modelos de documentación, etcétera, para que puedan servir de orientación y guía a las cooperativas, pero sin que en modo alguno sea obligatoria su aceptación"*.

⁵⁵ Artículo 12 del Reglamento de la Ley de Cooperativas de 1931.

⁵⁶ Artículo 45 del Reglamento de la Ley de Cooperativas de 1931.

2.2.3 Ley de Bases de la Cooperación para Cooperativas, Mutualidades y Sindicatos Agrícolas, de 17 de febrero de 1934

Cuando por Ley de 21 de septiembre de 1932 se dicta el Estatuto de Cataluña⁵⁷, se dispone en su artículo 12 como exclusiva la legislación y ejecución directa de cooperativas a la Generalidad. Por Decreto de 8 de diciembre de 1933 se traspasa a todo el territorio de la región autónoma las facultades legislativas y ejecutivas⁵⁸. La actividad cooperativa por entonces es importante y creciente; ello explica el porqué el Gobierno de la Generalidad incluye en el proyecto de presupuesto para 1933 una cantidad igual que para la organización de los Servicios de la Cooperación que se crearían en la Consejería de Economía y Agricultura⁵⁹.

El Consejero de Economía del Gobierno de la Generalidad nombra una comisión asesora para la redacción de la Ley Catalana de Cooperación, cuyos miembros son destacadas figuras del movimiento cooperativo; al respecto A. Pérez Baró considera que la aprobación por parte del Parlamento Catalán tanto de la Ley de Bases de la Cooperación, el 17 de febrero de 1934, como de la Ley de Cooperativas y Mutualidades el 22 de marzo del mismo año que llevan la firma del consejero Comorera y del presidente Companys, obedecen en su redacción a elementos cooperadores auténticos⁶⁰, no sólo por su larga experiencia

⁵⁷ Estatuto de Cataluña. Ley de 21 de septiembre de 1932. Gaceta de Madrid de 21 de septiembre de 1932.

⁵⁸ Artículo 1. Decreto de 8 de diciembre de 1933.

⁵⁹ Pérez Baró, A.: *Historia de la Cooperación Catalana*. Barcelona. Nova Terra, pg. 89.

⁶⁰ Entre los que destaca Juan Ventosa y Roig.

cooperativista sino también por su activa intervención en la redacción, unos años antes, de la Ley que promulgó Largo Caballero⁶¹.

El Consejo Superior de la Cooperación se crea por la Ley de Bases de la Cooperación, para Cooperativas, Mutualidades y Sindicatos Agrícolas⁶²; con lo cual es la primera vez que con tal denominación aparece en el ordenamiento juridico-cooperativo español, teniendo como antecedente en la legislación nacional, por las funciones de que está investida, a la Subcomisión Especial del Consejo de Trabajo de la Ley de 1931; en este sentido se pronuncian tanto B. Cerdá Richart⁶³ como J. LLuis y Navas⁶⁴.

Este Consejo Superior de Cooperativas, el primero creado en la legislación española como queda indicado, recibe al parecer una influencia directa del Consejo Superior de la Cooperación de la legislación francesa; entendemos que probablemente se asimiló ésta figura adaptándola al contexto cooperativo catalán.

⁶¹ Luis Companys era el Presidente de la Generalidad de aquel entonces.

⁶² Ley de Bases de la Cooperación para Cooperativas, Mutualidades y Sindicatos Agrícolas. Boletín Oficial de la Generalidad de Cataluña de 20 de febrero de 1934.

⁶³ Para B. Cerdá Richart, *"este Consejo fue creado en Francia por Decreto de 16 de enero de 1947 y en España lo estableció por primera vez la legislación catalana de 1934. La Ley de Cooperación española de 1931 creó la Subcomisión del Consejo de Trabajo con una misión análoga a la que la legislación vigente tiene atribuida al Consejo Superior de Cooperación y a la Obra Sindical de "Cooperación." Y por la vigente Ley de Cooperación queda creado el Consejo Superior de la Obra Sindical "Cooperación"*.

Cerdá Richart, B.: o.c. pg. 319.

⁶⁴ J. LLuis y Navas considera que *"la legislación de 1942-43 configura el Consejo Superior como organismo sindical (dependiente de la Obra de Cooperación). En cambio, bajo la legislación de la República, el Consejo Cooperativo era una subcomisión del de Trabajo (organismo a su vez dependiente del organismo laboral), y tenía funciones de estudio, proposición y fomento del Derecho cooperativo y de fomento y tutela de las cooperativas. En Cataluña, a tenor de la legislación de 1934, el Consejo dependía directamente de la Consejería de Economía de la región autónoma y a las misiones del organismo correspondiente madrileño añadía las de inspección"*.

LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T. II.*, o.c. pg. 302.

Entre las características que se destacan en la Ley que crea el Consejo podemos mencionar la asimilación de los principios cooperativos de Rochdale, la enseñanza de la cooperación en todos los establecimientos dependientes de la Generalidad, la organización del Servicio de Cooperación dentro de la Consejería de Economía, y el propio Consejo Superior de Cooperación, cuya función es la de asesorar en materia cooperativa al Gobierno, así como también supervisar al movimiento cooperativo⁶⁵.

2.2.3.1 Justificación del Consejo Superior de la Cooperación

La figura del Consejo Superior de Cooperación hay que situarla en el proceso de cambio de actitud de los cooperativistas, que va desde un inicial rechazo a la acción del Estado en cuanto a su intervención en el funcionamiento de las cooperativas hasta un deseo expresado casi como necesidad, conforme en Europa se van implantando los Gobiernos democráticos, para que el Estado establezca un marco legal y administrativo adecuado de protección a las cooperativas.

En Cataluña el cooperativismo se expande desde 1920 a 1931 fundamentalmente gracias a sus notables inspiradores y al impulso que recibe de órganos como la Federación Regional de Cooperativas de Cataluña. Para A. Pérez Baró los primeros años de este siglo del cooperativismo catalán están impregnados por un mezquino espíritu de clan que anima a los cooperadores; por ello, en opinión del citado autor, *"muchas cooperativas seguían conservando cerradas sus puertas a nuevos elementos que quisieran entrar, e incluso en*

⁶⁵ Pérez Baró, A.: o.c. pg. 99.

*muchos casos explotando una subclase de cooperadores con derechos disminuidos, cosas ambas que nada tienen de cooperativas*⁶⁶.

Por otra parte se producen interesantes contactos con el cooperativismo francés, por ejemplo, en el Congreso Nacional de Cooperativas celebrado en septiembre de 1929 en Barcelona, al que acudieron, entre otros, Charles Gide, May, como secretario de la Alianza Cooperativa Internacional, y Ernest Poison, secretario de la Federación Nacional de Cooperativas francesas. Este último en aquel Congreso menciona lo siguiente: *"La Cooperación ha de ser un modelo de organización comercial y de eficacia técnica. Incluso teniendo las cooperativas ideales mucho más elevados que los del comercio privado, fracasarán irremediablemente si emplean métodos y procedimientos inferiores a los del comercio privado. Es indiscutible que hoy la concentración de fuerzas es un factor indispensable al éxito"*⁶⁷.

Tras ese mismo Congreso, *Le Coopérateur*, órgano de la Federación de Cooperativas de Francia recoge las impresiones de Charles Gide en estos términos: *"La cooperación española se encuentra en el mismo punto en que se encontraba la cooperación francesa cuarenta años atrás; padece del mismo temperamento particularista; tanto que existen en Barcelona treinta cooperativas (en realidad eran medio centenar) y resulta imposible decidir las a fusionarse"*⁶⁸.

De lo expuesto, tal vez la razón para la creación y existencia del Consejo Superior de Cooperación en Cataluña responde entonces a esa suma de factores, que encuentran en la influencia de la legislación cooperativa francesa la inspiración para aplicar un mecanismo similar. Aunque en la España de entonces hay

⁶⁶ Pérez Baró, A.: o.c. pg. 139-140.

⁶⁷ Pérez Baró, A.: o.c. pg. 131-132.

⁶⁸ Pérez Baró, A.: o.c. pg. 132.

actividad cooperativa, no está articulada y organizada, sobre todo por la falta del sentido de unidad. Puede que ahí se encuentre una razón para justificar al Consejo como fórmula utilizada en Francia para cubrir ese tipo de necesidades, entre otras razones y fines.

De otro lado, tras haberse iniciado con el Estatuto de 1932 una Administración propia para Cataluña, ésta carece de expertos sobre el tema; añadido a esto los cooperativistas que influyen entre los parlamentarios para aprobar la Ley desconfían de la efectividad de los funcionarios. Este hecho se justifica puesto que los cooperativistas buscan mantener cierta pureza en la existencia y desarrollo de las cooperativas; sin embargo, este planteamiento, enfocado desde el punto de vista cooperativo, es decir, desde el ámbito privado, no es acorde con el planteamiento estatal con el que choca, aunque lo novedoso y destacable es precisamente el que sean los cooperativistas los que tomen la palabra para enfocar y tratar de guiar su propio destino cooperativo.

2.2.3.2 Naturaleza y Composición del mismo

La estructura jurídica del Consejo Superior de la Cooperación es verdaderamente confusa y además contradictoria, justificable sólo en atención a las circunstancias en que nace. Existe desde el inicio una estrecha interacción con el Gobierno autónomo, hecho que fija la muestra que posteriormente asumirá para sí la legislación cooperativa del País Vasco, creando con este antecedente su propio Consejo Superior de Cooperativas.

El artículo 22 de la Ley de 1934 determina que este órgano actúa dependiendo del Departamento de Economía y Agricultura y se le concede personalidad jurídica, a tenor del artículo 26, para contratar y realizar los actos que convenga para el cumplimiento de su cometido. La razón por la que la Ley le hace depender del Departamento de Economía y Agricultura es porque aquel Gobierno

de entonces entiende que las cooperativas son empresas y como tal hay que fomentarlas; por ello le asigna a este Departamento las competencias de política en materia cooperativa.

En interpretación de J. LLuis y Navas en tiempos de la Generalidad, en la Consejería de Economía hay una especialización en los órganos cooperativos, así existe un servicio (administrativo) de cooperativas y un Consejo Superior de Cooperación; éste último está integrado mayoritariamente por representantes de las Federaciones cooperativas, lo que da lugar a grupos de presión en materia cooperativa que refuerzan sus posiciones, ya que el Consejo tenía facultades consultivas pero también inspectoras, sancionadoras y de intervención temporal de las entidades afectadas.

El autor citado parece entender que la variabilidad de soluciones se explica por la propia situación del cooperativismo, puesto que, mientras por una parte dada su naturaleza técnica pertenece al ámbito del derecho económico, por otra, en la esfera accidental histórico-política es en cierta medida un instrumento de reforma social. Por consiguiente, la adopción de medidas económicas, sociales e incluso mixtas especializadas depende de si se aplica uno de los dos criterios⁶⁹.

El presidente del Consejo Superior de la Cooperación lo nombra la Generalidad a propuesta del Consejero del Departamento de Economía y Agricultura; elegido libremente por sus estudios y actuación en la materia. Su secretario con carácter permanente, según el artículo 23, es el Jefe del Servicio de Cooperación del Departamento, quien a su vez debe reunir y coordinar los datos y las actividades del servicio para orientar a los miembros del Consejo.

⁶⁹ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T. II.*, o.c. pg. 252.

A través de su composición podemos observar que la idea del legislador es por un lado, mantener a este órgano bajo la subordinación y al servicio de la Generalidad de Cataluña y, por otro, asumir una participación activa del sector cooperativo así como del institucional-administrativo y legislativo, pero dentro de un marco de colaboración recíproca en el cual el Consejo Superior de la Cooperación se constituye en instrumento para tal fin; esto se desprende del artículo 22 en el que se hace constar como representantes a 2 diputados del Parlamento de Cataluña, 4 designados por las Federaciones de Cooperativas de consumo, producción, sanitarias y de pósitos, y 2 de la Federación de Mutualidades. Además tendrán representante el Departamento de Economía y Agricultura y la Caja de Crédito Agrícola de la Generalidad.

Por otra parte, de las fuentes de financiamiento que tiene este órgano, podemos apreciar que desde su nacimiento depende del presupuesto de la Generalidad de Cataluña y de los ingresos autorizados por su Parlamento, sin contar con los otros medios como los productos de sus publicaciones y sus bienes, las cantidades que reciba por legados, subvenciones y donativos o, por las sanciones que imponga, como así se desprende del artículo 28⁷⁰.

2.2.3.3 Sus Funciones

Como dejamos anotado, la estructura jurídica del Consejo Superior de la Cooperación es realmente contradictoria. Se constituye como órgano consultivo pero asume una misión ejecutiva. El artículo 29 dispone que actuará como un órgano consultivo de los diversos departamentos de la Generalidad en las actividades de las asociaciones que se acogen a la Ley; y luego en los artículos 22

⁷⁰ Artículo 28 de la Ley de Bases de la Cooperación para Cooperativas, Mutualidades y Sindicatos Agrícolas 1934.

y 30 se le consigna el mandato de ordenar la realización de inspecciones periódicas a dichas entidades.

Se puede entender el sentido de la misión de consulta si tenemos en cuenta que en varios países europeos se produce un proceso de cambio entre 1920 y 1935, época en que empiezan por adoptar formas más democráticas y de atención social incorporando precisamente órganos de consulta que son propuestos e integrados por los propios cooperativistas; además parece que al Consejo Superior de la Cooperación se le trata de hacer asumir la condición de Corporación de Derecho Público. Esto se comprende mejor si tenemos en cuenta que en esta época ya existen Corporaciones de Derecho Público a los que el Estado acude para consultarlas en las materias de su competencia; estamos hablando de Colegios de Abogados, Colegios de Médicos, etc.

Además de su función de consulta se le asignan también otras dos; así, por mandato del artículo 22 se encarga del estudio, proposición y difusión de las disposiciones legales de la cooperación, y del fomento y registro del movimiento cooperativo catalán.

El Consejo Superior de la Cooperación, concebido en estos términos, tiene una aportación escasa al movimiento cooperativo, pues su labor se desarrolla desde 1934 a 1936 en condiciones relativamente normales. Tras los incidentes que se producen a partir del 18 de julio 1936, asume funciones ejecutivas por las que se trata, según A. Pérez Baró, de colectivizar algunas cooperativas⁷¹. Del

⁷¹ Para A. Pérez Baró *"a raíz del 18 de julio se produjeron algunos incidentes sociales al pretenderse, por parte de determinados elementos sociales, la colectivización de algunas cooperativas de consumo, como si una cooperativa no fuese esencialmente una colectividad, lo cual pudo ser evitado de momento colocando en los locales cooperativos unos carteles que decían habían sido incautadas por la Generalidad y que dependían del Consejo Superior de la Cooperación"*.

mismo modo diez días después del alzamiento militar el presidente de la Generalidad pone bajo el control del Consejo Superior de la Cooperación a todas las cooperativas de producción, consumo, sindicatos agrícolas y mutualidades⁷². Al día siguiente, se dicta otro Decreto que le faculta para legalizar las cooperativas que se constituyeran de nuevo y poner en funcionamiento nuevamente las industrias paradas⁷³.

Varios días después, el 12 de agosto se amplian las facultades del presidente del Consejo Superior de la Cooperación⁷⁴; con ello, al decir del citado A. Pérez Baró, *"las facultades del Consejo Superior de la Cooperación, que según los art. 29 y 31 de la Ley de Bases de la Cooperación tenían más bien un carácter consultivo, eran ampliadas y adquirirían un carácter ejecutivo más de acuerdo con las circunstancias del momento revolucionario que se vivía"*⁷⁵.

Durante la Guerra Civil hasta enero de 1939 en que dura el Consejo Superior de la Cooperación, su actividad se aprecia sometida a los mandatos

Pérez Baró, A.: o.c. pg. 146.

⁷² El Decreto del presidente de la Generalidad de Cataluña, Luis de Companys dice: *"A fin de que el Gobierno pueda tener la libre disposición de elementos que por su composición y finalidad se avienen mejor con una fórmula económica de interés colectivo, el Gobierno de la Generalidad intervendrá el funcionamiento de todas las Cooperativas de Producción, consumo, Sindicatos Agrícolas y Mutualidades, y quedarán estas entidades bajo el control directo del Consejo Superior de la Cooperación"*.

Pérez Baró, A.: o.c. pg. 146.

⁷³ El Decreto de 30 de julio dispone: *"Las cooperativas de cualquier clase que se constituyan en el período actual, al objeto de poner en funcionamiento industrias paralizadas, podrán constituirse y actuar con el sólo reconocimiento de su personalidad jurídica por parte del Consejo Superior de la Cooperación"*.

Pérez Baró, A.: o.c. pg. 147.

⁷⁴ El Decreto dispone: *"Intervenir en todos los problemas y cuestiones de orden económico que plantea el funcionamiento de las entidades reguladas por la Ley de Bases de la Cooperación"*.

Pérez Baró, A.: o.c. pg. 147.

⁷⁵ Pérez Baró, A.: o.c. pg. 147.

políticos de quienes acceden al poder a la Generalidad de Cataluña, así integrantes del Poum (troskista) y los anarquistas (Fai-Cnt) mantienen combates con socialistas y republicanos, razón por la cual, este órgano queda bastante afectado y deteriorado. Reaparece nuevamente sólo en 1983 por lo que no existe una continuidad o mejor dicho, no se puede hablar de una continuación del creado en 1934.

2.3 Legislación Cooperativa durante el Régimen Franquista

Cuando se instaura el Régimen Franquista el sector cooperativo es mirado por la autoridad con ciertos recelos; muchas sombras de duda caen sobre las cooperativas y los cooperativistas y desde las esferas gubernamentales se busca neutralizar cualquier tipo de actividad contraria al Régimen. La Organización Sindical y dentro de ella la Obra Sindical de Cooperación se va a constituir en la cabeza y matriz de la regulación cooperativa, sujetando al cooperativismo a un control político inaceptable con su naturaleza. Para el cooperativismo español son años largos y muy complejos, en los cuales se produce una neutralización gubernamental de la actividad cooperativa que poco a poco se va reduciendo hacia finales del propio régimen conforme las necesidades así lo requieren.

Debemos observar no obstante, que antes de finalizada la Guerra Civil, se dicta una Ley de Cooperativas en el año 1938 con carácter provisional, motivo por el cual su duración es muy breve. Esta Ley se encuentra cronológicamente en un punto de tránsito dada las circunstancias que vive España en esos momentos, sin embargo es ya el eje de partida hacia la toma de postura del Régimen Franquista en materia cooperativa.

2.3.1 Provisionalidad y referencias de la Ley de Cooperativas de 1938

Mientras transcurre la Guerra Civil se dicta con carácter provisional la Ley de Cooperación de 27 de octubre de 1938. Dadas las circunstancias reinantes y por el fin que se persigue, esta Ley tiene una existencia muy corta, puesto que el 26 de enero de 1940 se proclama mediante otra Ley el principio de unidad sindical, derogando la Ley de 1938⁷⁶. El 6 de diciembre de ese mismo año se dicta la Ley de Bases de Organización sindical, que asume en sus artículos 16 y 18 funciones en materia cooperativa⁷⁷. Por consiguiente se disponen los antecedentes para una nueva etapa en el tratamiento cooperativo por parte del Estado que encuentra aplicación plena en la posterior Ley de Cooperativas de 1942.

La Ley de Cooperación de 27 de octubre que se promulga en plena Guerra Civil tiene carácter provisional en sustitución de la Ley de 1931 que obedece a ideales distintos de la Ley de 1938; siendo, además que esta Ley, como dice J. Sanz Jarque, *"no deslindaba bien las sociedades cooperativas y los sindicatos: a su amparo podían constituirse verdaderas agrupaciones sindicales con forma de sociedad cooperativa y al margen, por tanto de la CNS. Por eso fue precisa una regulación posterior más clara"*⁷⁸.

Las bases para una nueva etapa en la legislación cooperativa se inician virtualmente con ésta Ley; en efecto, *"la Ley de 1938, mantiene la adscripción al Ministerio laboral, el entonces llamado de Organización y Acción sindical, al que sigue atribuyendo la función reguladora (normativa) y de vigilancia (inspectora) del*

⁷⁶ Ley de Unidad Sindical. Boletín Oficial del Estado-BOE de 31 de enero de 1940.

⁷⁷ Ley de Bases de la Organización Sindical.

⁷⁸ Sanz Jarque, J.J.: o.c. pg. 173.

cooperativismo, pero asigna a los nuevos organismos sindicales públicos una función de encuadramiento (art. 8)⁷⁹.

Lo que se pretende es una reglamentación cooperativa con eminente sentido jerárquico que permita un control político-administrativo absoluto⁸⁰, que imposibilite de movimientos contrarios a la nueva política que se fija; y que permita adecuar técnicamente al cooperativismo en el marco administrativo del naciente nacional-sindicalismo desarrollado posteriormente a tenor de la Ley de 1942⁸¹.

Por otra parte, a las cooperativas se las concibe como empresas y, por esto se las encuadra en la Organización Sindical al ser ésta el ente que tiene esta competencia⁸²; se pretende, además, evitar que en virtud del encuadramiento sindical al que se las sujeta sean manipuladas políticamente. Por lo mismo, el sustento justificativo de carácter político que el Estado mantiene respecto de las cooperativas se presenta como la idea de servirse del cooperativismo como un

⁷⁹ LLuis y Navas, J.: "La evolución de las directrices fundamentales de la legislación cooperativa española (1931 - 1975)": o.c. pg. 29.

⁸⁰ La exposición de la Ley de 1938 en el segundo párrafo dice: *"Es necesario inspirar el movimiento cooperativo español en principios de permanencia en la obra y autoridad en la función, lo que exige la existencia de órganos rectores autoritarios, competentes y responsables de su gestión"*.
Ley de Cooperativas de 27 de octubre de 1938. BOE de 9 de noviembre de 1938.

⁸¹ En la Ley de Cooperativas de 1938 se establece lo siguiente: *"Las disposiciones vigentes mantienen principios, tanto en lo que afecta a la definición y naturaleza de las cooperativas como a las normas que rigen y por las que se desenvuelve su acción directora, que no estén en armonía con la orientación del nuevo Estado"*.
Ley de Cooperativas de 27 de octubre de 1938.

⁸² La Ley de Cooperativas de 1938 señala también que *"el nexo que habrá de existir entre las entidades económicas cooperadoras y los Sindicatos Nacionales que hayan de constituirse, hace indispensable establecer en su actuación una delimitación clara de los varios fines de cada una de ellas, en evitación de confusionismos que se observan en la legislación hoy vigente en esta materia"*.
Ley de Cooperativas de 27 de octubre de 1938.

instrumento de política social, o mejor dicho, de política económica-social⁸³; y por esta razón se considera que deben recibir el impulso y la tutela del sindicato.

Acogiendo el criterio de M. Vergez Sánchez entendemos que el legislador en cuanto tiene que ver con las normas sobre la constitución de capital y de patrimonio social, del régimen jurídico de las aportaciones sociales y de las normas relativas a la contabilidad, no tiene en cuenta el significado económico de la sociedad cooperativa. Este hecho evidencia que existe verdadero desconocimiento de lo importante que para la sociedad cooperativa son los aspectos económicos en cuanto son instrumentos de financiación y de garantía frente a terceros, sobre todo en lo que tiene que ver con la responsabilidad limitada de los socios por las deudas sociales⁸⁴.

La reacción no se hace esperar y son los sectores de la Conferencia Nacional Católica-Agraria, que por cierto acogen en su organización confederal a la inmensa mayoría de sindicatos agrícolas, los que rechazan la aplicación a éstos del principio de unidad sindical y procuran que se les aplique en bloque la Ley de 1938; Ley que aunque no satisface sus necesidades por lo menos les permite eludir la integración en la unidad sindical⁸⁵.

En este contexto la supervisión y el control político de las cooperativas lo asume el sistema sindical público ya que los sindicatos adoptan una participación activa respecto de las cooperativas, al punto que incluso pueden establecer

⁸³ En el Artículo segundo de la Ley de Cooperativas de 1938 se señala que *"los fines de las Cooperativas serán los económicos que caracterizan su actividad, y los sociales que sean consecuencia del cumplimiento de los primeros"*. Ley de Cooperativas de 1938.

⁸⁴ Vergez Sánchez, M.: *El Derecho de las Cooperativas y su Reforma*. Madrid 1973. Civitas, pg. 28.

⁸⁵ Del Arco Alvarez, J.L.: *"Génesis de la Nueva Ley"*.: o.c. pg. 6.

servicios cooperativos para suplir la falta de cooperativas, como así lo dispone el artículo 8 de la Ley de 1938 en cuestión.

Al dictarse la Ley de 1938 y por el citado carácter provisional, se deja en subsistencia la Ley de 1931 y su Reglamento en todo lo que no modifica la nueva Ley⁸⁶. El denominado Ministerio de Organización y Acción Sindical (Trabajo) asume la jurisdicción en materia de cooperativas que al actuar con los sindicatos fija como punto de conexión al Delegado o Jefe de la Central Nacional-Sindicalista respectiva⁸⁷.

El Ministerio de Organización y Acción Social, a través del Servicio de Cooperación, se encarga de la política en materia cooperativa. Sus funciones a tenor del artículo 14 son tres: la vigilancia de la ejecución de la Ley; la llevanza del Registro de cooperativas; y, el fomento del movimiento cooperativo. También se le asigna la facultad de informar en todas las cuestiones sobre calificación y clasificación de las Cooperativas (artículo 14) y, deberá proponer, si hay razones para ello, la inspección de las cooperativas (artículo 15).

Al parecer se pretende también prescindir del Consejo de Trabajo, puesto que ni si quiera se hace mención de él e incluso se le llega a disolver. La figura del Consejo Superior de la Cooperación de la Ley catalana tampoco se la toma en cuenta.

⁸⁶ Artículo 18 de la Ley de Cooperativas de 1938.

⁸⁷ Artículo 8 de la Ley de Cooperativas de 1938.

2.3.2 Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942 y Reglamento de 11 de noviembre de 1943

Como consecuencia de la instauración del nuevo Estado se produce un cambio en las orientaciones político-sociales, así como también en las de carácter orgánico, que, como queda indicado, son anteriores a la expedición de la Ley de 1942. Esto provoca la consiguiente adecuación y modificación del régimen legal cooperativo a las nuevas directrices estatales. El legislador en opinión de J. LLuis y Navas "se proponía una adaptación definitiva del régimen cooperativo a los postulados sociales del Nuevo Estado, es decir, al Fuero del Trabajo, a la Ley de Unidad Sindical de 26 de enero de 1940 y a la de 1941, derogando la de Sindicatos Agrícolas de 1906, lo que reclama una ordenación jurídica adecuada al contenido cooperativo de los mismos"⁸⁸.

Al sindicato en el nuevo Estado se le considera como Corporación de Derecho público⁸⁹ y siendo el Fuero del Trabajo un instrumento jurídico de significativa importancia⁹⁰. Quien explica mejor este momento es J.L. del Arco, lo

⁸⁸ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T. I., o.c.* pg. 407.

⁸⁹ Del Arco Alvarez, J.L. citado por Ciurana Fernández, J.M.: o.c. pg. 304.

⁹⁰ El Fuero del Trabajo tiene varias disposiciones importantes y clarificadoras como las siguientes:

Disposición III: "5.- A través del Sindicato el Estado cuidará de conocer si las condiciones económicas y de todo orden en que se realiza el trabajo son las que en justicia corresponden al trabajador."

Disposición XIII: "2.- Todos los factores de la economía serán encuadrados por ramas de la producción o servicios en sindicatos verticales. Las profesiones liberales y técnicas se organizarán de modo similar, conforme determinen las leyes.

3.- El sindicato vertical es una Corporación de derecho público que se constituye por la integración en un organismo unitario de todos los elementos que consagran sus actividades al cumplimiento del proceso económico, dentro de un determinado servicio o rama de la producción, ordenado jerárquicamente bajo la dirección del Estado".

5.- "El sindicato vertical es instrumento al servicio del Estado, a través del cual realizará principalmente su política económica. Al sindicato corresponde conocer

hace en los siguientes términos: *"la normación y disciplina de las cooperativas corresponde en última instancia al Estado, que debe actuar sobre las mismas para asegurar el cumplimiento de la Ley, ni más ni menos que sobre cualquier otra persona o actividad, privadas o públicas, y sólo el Estado puede aprobar el nacimiento y disolución de las cooperativas e imponerles sanciones disciplinarias; pero la protección e impulso del movimiento cooperativo y su vigilancia para asegurar que sirve, sin desviaciones, sus peculiares fines corresponde a la Organización Sindical"*⁹¹.

A! evaluar el marco en que se da vida al Consejo Superior de la Cooperación, concluimos que el legislador pone excesiva atención en el encuadramiento institucional de las cooperativas en el sistema político; es decir, el vehículo de movilidad jurídica se centra en crear una estructura de control y disciplina con intensas influencias del poder político a través no solamente del esquema legal planteado, sino también de los controles externos. En este sentido M. Vergez Sánchez observa que los intereses privados confluyentes en la sociedad cooperativa no son tomados en cuenta en esta regulación, así como tampoco se configura de manera clara la posición de los derechos integrantes de la condición de socio; en su opinión *"el legislador se ha limitado fundamentalmente al establecimiento de controles externos, cuyos límites no siempre aparecen*

los problemas de la producción y proponer sus soluciones, subordinándolas al interés nacional. El sindicato vertical podrá intervenir por intermedio de órganos especializados en la reglamentación, vigilancia y cumplimiento de las condiciones de trabajo.

6.- El Sindicato vertical podrá iniciar, mantener o fiscalizar organismos de investigación, educación moral, física y profesional, previsión, auxilio y las de carácter social que interesen a los elementos de la producción".

Fuero del Trabajo. Decreto de 9 de marzo de 1938. BOE de 10 de marzo de 1938.

⁹¹ Del Arco Alvarez, J.L. citado por Ciurana Fernández J.M.: o.c. pg. 305.

*configurados en los términos precisos y necesarios como garantías mínimas de seguridad por parte de los sujetos, y ha llegado incluso a establecer responsabilidades en los órganos de dirección de estas sociedades que aparecen formuladas en términos tan retóricos como ajurídicos*⁹².

En virtud de los antecedentes expuestos el régimen cooperativo se ve circunscrito tanto a la regulación del Ministerio de Trabajo como a la de la Organización Sindical; recuérdese que ya en 1940 con la Ley de Bases de la Organización Sindical se determina como función de los sindicatos la promoción y dirección y, en su caso, desempeño de las actividades cooperativas de producción y distribución relacionadas con la rama correspondiente⁹³. De esta manera, lo que se ha dado por denominar la alta administración cooperativa la asume el Ministro de Trabajo ya que sus facultades tienen que ver con altas decisiones en la administración cooperativa⁹⁴; en tanto que los organismos sindicales tienen para sí

⁹² Por esto, coincidimos con Mercedes Vergez pues *"es cierto que al ser la cooperación un fenómeno fundamentalmente económico y sociológico no ha de responder únicamente a una caracterización jurídica, pero sí debe tenerse en cuenta ésta en cuanto lo que se considera es la sociedad cooperativa en cuanto plasmación jurídica del movimiento cooperativo; es en este sentido, precisamente, en el que puede constatarse si la configuración jurídica de esta sociedad responde o no a los postulados fundamentales del movimiento que dio lugar a su creación, o si por el contrario se han desvirtuado de tal forma que no se presente sino como una variante estructural más de otros tipos sociales"*.
Vergez Sánchez, M.: o.c. pg. 28.

⁹³ Artículo 18.5
Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940. BOE de 7 de diciembre de 1940.

⁹⁴ En la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942 se señalan algunas referencias importantes en relación a las funciones atribuidas al Ministerio de Trabajo:
1.- calificación, de las cooperativas (artículo 5º inc. 3ro).
2.- Llevar el Registro especial de cooperativas (artículo 7).
3.- Inscripción de las cooperativas aprobadas en el Registro del Ministerio.
4.- Nombramiento de socio liquidador a propuesta de la Obra Sindical de Cooperación (artículo 30).
5.- Aprobación de memorias, balances y extractos de cuentas pérdidas y ganancias de las cooperativas. (artículo 28).
Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942.

la denominada baja administración, que actúan a través de la Obra Sindical de Cooperación⁹⁵.

Según el artículo 53 de Ley de Bases de Organización Sindical la facultad para la organización jerárquica del movimiento cooperativo le corresponde a la Delegación Nacional de Sindicatos, a través de la Obra Sindical de Cooperación, quien asume la disciplina sobre las sociedades cooperativas (artículo 74) las funciones asignadas a la Obra Sindical son el *"recoger, promover y dirigir a través de las uniones respectivas, el movimiento cooperativo español; la protección, vigilancia e inspección de las sociedades cooperativas, y proponer, en su caso al Ministro de Trabajo, la imposición de las sanciones correspondientes, a quien corresponde la alta inspección"*(artículo 54).

Como breve comentario al contenido de las disposiciones citadas, llama la atención el uso de la expresión "disciplina sobre las sociedades cooperativas"; tal vez es una mera referencia literal, pero nos hace pensar que el grado de control que llega a asumir el Estado en materia cooperativa es importante, puesto que llega a atribuirse la labor de gendarme custodio de su esencia para asegurarse que

⁹⁵ Este encuadramiento lo interpreta J. LLuis y Navas, al decir que, *"en líneas muy generales podríamos señalar que la tendencia del legislador es encomendar al Ministro la alta administración cooperativa (en el caso de la inspección, la expresión alta inspección la recogen los arts. 54 de la Ley y 87 del Reglamento) es decir correspondía al Ministerio tomar las altas decisiones sobre administración cooperativa. En cambio tendía a asignar a los organismos sindicales lo que por contraposición podríamos denominar la baja administración, es decir las funciones de carácter cotidiano y aparentemente menos trascendentes. Con todo, los límites de esta división no eran del todo claros y la Organización Sindical recibía además otra atribución esta a no baja sino distinta, la de encuadramiento profesional de las cooperativas. De ahí que las Uniones dependieran de la CNS y ello a través de una Obra especializada"*.

LLuis y Navas, J.: "Las variaciones de las técnicas de encuadramiento orgánico de las cooperativas en el derecho español (1931 - 1975)".: o.c. pg. 27-28.

no llegue a desviarse de su verdadero sentido⁹⁶, la misma que está condicionada a su interpretación dado los factores político-económicos reinantes; sólo así puede explicarse que la función de tutela y vigilancia del régimen cooperativo de la Obra Sindical llegue hasta lo que la norma citada considera como la *"pureza del espíritu cooperativo"*, como así se denomina en el artículo 55 de la Ley, y que es función a cumplir por la Unión Nacional, según el artículo 51 del Reglamento de 1943⁹⁷; la disposición en cuestión matiza el planteamiento formulado de la siguiente manera: *"conservándolo alejado de toda posible desviación de su verdadero sentido"*.

Podemos decir de manera general, que la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942, resultado de la imposición de un principio de jerarquía, tiene indiscutiblemente fuertes implicaciones, base fundamental de su consideración crítica; en este sentido tanto la Ley y sobre todo su Reglamento de 1943 reflejan la ausencia casi total de planteamientos de técnica jurídica que son ciertamente indispensables⁹⁸.

⁹⁶ *"La Obra Sindical de Cooperación velará especialmente porque las Sociedades cooperativas no desvíen su verdadero sentido, asegurándose de que la determinación de márgenes de previsión y excesos de percepción, fondos de reserva y obras sociales y retornos cooperativos se ajusta a criterios normales y no encubre beneficios indebidos de los asociados. en perjuicio del fin social de la Entidad"*.

Artículo 75 del Reglamento para la aplicación de la Ley de 2 de enero de 1942.
Decreto de 11 de noviembre de 1943. BOE de 24 de febrero de 1944.

⁹⁷ El artículo 51 del Reglamento de 1943 dice: "Corresponde a la Unión Nacional en su respectiva esfera:

c) Asegurar la pureza del espíritu cooperativo, pudiendo, a tal efecto, reclamar antecedentes e informes y proponer a la Obra Sindical de Cooperación las medidas que proceda adoptar.

Reglamento de la Ley de Cooperación de 11 de noviembre de 1943.

⁹⁸ Vergez Sánchez, M.: o.c. pg. 28.

2.3.2.1 Naturaleza, Composición y Funciones del Consejo Superior de la Cooperación

De lo expuesto con anterioridad podemos apreciar que este órgano nace sometido a varios condicionamientos estructurales que refuerzan los controles externos sobre el movimiento cooperativo. El artículo 80 del Reglamento de 1943 le configura al Consejo Superior de la Cooperación como el más alto organismo de la Obra Sindical de Cooperación⁹⁹. El Consejo Superior se crea como un órgano colegiado, asesor e impulsor del cooperativismo y específicamente de la Obra Sindical (artículo 57 de la Ley de 2 de enero de 1942); con lo cual, dado el contexto orgánico en el que aparece, su naturaleza es de carácter público-sindical, pues asume la condición de un órgano colegiado; *"podríamos incluso definirlo como el más alto órgano colegiado sindical para el asesoramiento cooperativo. Pertenece, por tanto, al campo de la administración consultiva"*¹⁰⁰.

El Consejo Superior de la Cooperación está integrado por:

- a) El Subsecretario del Ministerio de Trabajo, los Jefes de las Uniones nacionales y quienes designe el Delegado Nacional de Sindicatos¹⁰¹. El Reglamento no determina quien ocupa la presidencia del Consejo, con lo cual queda abierta la posibilidad para que sea, bien el Subsecretario del Ministerio, o bien quien resulte por elección del propio Consejo o, también por designación del Ministro.

⁹⁹ El artículo 80 del Reglamento de 1943 señala: *"el Consejo Superior es el más alto organismo de la Obra Sindical de Cooperación, y estará compuesto por el Subsecretario del Ministerio de Trabajo, Jefes de las Uniones Nacionales y demás personas que designe el Delegado Nacional de Sindicatos"*. Reglamento de la Ley de Cooperación de 11 de noviembre de 1943.

¹⁰⁰ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T. II.*, o.c. pg. 302.

¹⁰¹ Artículo 81 del Reglamento de la Ley de Cooperación de 11 de noviembre de 1943.

b) Comisión Permanente: Según el artículo 81 el Consejo está integrado de una Comisión permanente compuesta por tres vocales del propio Consejo designados por éste y los Jefes de las Uniones nacionales. El Reglamento en el artículo 86 distingue entre funciones ordinarias y extraordinarias de dicha Comisión; respecto a las ordinarias son las mismas que las del Consejo, reservándose las extraordinarias y proyectos de obras nuevas para la Comisión¹⁰². Cabe anotar que no existe en la disposición legal una referencia que permita distinguir entre funciones ordinarias y extraordinarias; además, el pleno del Consejo Superior puede revisar los criterios de la Comisión, salvo en los casos de arbitrajes firmes¹⁰³.

Con relación a las funciones del Consejo y en particular lo que conlleva su condición asesora a tenor del desarrollo que hace el Reglamento, se pone bajo la responsabilidad de éste órgano tanto el asesoramiento, bien por iniciativa propia o bien a petición de la Jefatura Nacional de la Obra Sindical¹⁰⁴; como también la obligatoriedad de ser oído¹⁰⁵ en materia legislativa en tres supuestos: cuando se deba interpretar el Reglamento para fijar un criterio general; en caso de redacción de Reglamentos tipos de Cooperativas; en la redacción de Ordenanzas para el ejercicio de sus funciones por los veedores cooperativos y órganos de intervención económica. Además, se aplica dicha obligatoriedad para la fijación del ámbito territorial de las uniones; en las relaciones entre las diversas ramas de la

¹⁰² Debemos mencionar en este punto que salvo lo contenido en las disposiciones citadas, nos resulta difícil encontrar en la aplicación práctica material que desarrolle este tema. Al parecer fue una disposición que no tuvo mucha historia y que tenía efectos internos de aplicación.

¹⁰³ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T. II.*, o.c. pg. 306.

¹⁰⁴ Según lo dispone el artículo 83 del Reglamento de la Ley de Cooperación de 11 de noviembre de 1943.

¹⁰⁵ Según dispone el artículo 84 del Reglamento de la Ley de Cooperación de 11 de noviembre de 1943.

cooperación; en los expedientes de remoción de las Juntas rectoras y de los Consejos de Vigilancia¹⁰⁶.

Por su parte, el artículo 82 del Reglamento establece varias funciones básicas del Consejo; en este sentido, el inciso 1º del citado artículo¹⁰⁷ que determina su condición asesora respecto de la Obra Sindical de Cooperación, llama la atención por la manera como se interpreta la función de ésta frente al cooperativismo, basta apreciar el alcance de lo que en la citada disposición se dice respecto de lo que denomina "misión" de la Obra Sindical de Cooperación, pues se traduce en recoger, promover, dirigir y proteger el movimiento cooperativo español; a ésta se suman además los artículos 53 y 55 de la Ley de 1942¹⁰⁸. Se pone en evidencia por consiguiente la manera como desde la esfera gubernativa se mira al cooperativismo, lo cual condiciona el sentido y las funciones del Consejo Superior de la Cooperación.

¹⁰⁶ En el artículo 84 del Reglamento de 1943 se establece que, sin perjuicio de las facultades superiores que corresponden a la Jefatura de la Obra en cuantos asuntos de importancia trascendentales hayan de resolver por la Obra Sindical de Cooperación.

Reglamento de la Ley de Cooperación de 11 de noviembre de 1943.

¹⁰⁷ En el inciso primero del artículo 82 del Reglamento de la 1943 se dispone que *"el asesoramiento a dicha Obra en su misión de recoger, promover, dirigir y proteger el movimiento cooperativo español"*.

Reglamento de la Ley de Cooperación de 11 de noviembre de 1943.

¹⁰⁸ Artículo 53.- *"La Delegación Nacional de sindicatos, a través de la Obra Sindical de Cooperación, cuya personalidad jurídica se reconoce por el Estado en virtud de esta Ley, organizará jerárquicamente todo el movimiento cooperativo español, manteniendo la necesaria separación entre los diferentes tipos de Cooperativas que se reconocen en la misma"*.

Artículo 55.- *"La Obra Sindical de Cooperación, en su función de tutela y vigilancia del régimen cooperativo, cuidará por sí y por medio de sus Delegaciones provinciales y locales, sin perjuicio de las facultades del Ministerio de Trabajo, de mantener en toda su pureza el espíritu cooperativo, conservándolo alejado de toda posible desviación de su verdadero sentido"*.

Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942.

Desde la perspectiva gubernamental por tanto, se justifica su intervención bajo razones consideradas de Estado que mueven al diseño del Consejo en los términos expuestos tanto por la Ley de 1942 como por el Reglamento de 1943. Se entiende como punto de partida que tutela y protección estatal no deben considerarse de manera peyorativa, puesto que la labor del Estado consiste en tutelar siempre desde el individuo aisladamente considerado hasta todas las organizaciones intermedias, aun cuando quieran renunciar a su protección¹⁰⁹. El papel que desempeña la Obra Sindical de Cooperación configurada dentro de la Organización Sindical implica el ejercicio de las funciones delegadas de la Administración Pública, así como la participación y representatividad del movimiento cooperativo; sobre esto último, L. Sanz Lamora, a la luz de la perspectiva expuesta considera que son las Uniones de Cooperativas constituyendo órganos legales de la Obra Sindical las que sintetizan la representación, base de toda la cooperación, *"que de esta forma se incrusta en su organicidad, en forma de instrumentos precisos de acción y también de asesoramiento; pues son los principales componentes del Consejo Superior y Asesor de la Obra..."*¹¹⁰.

En cualquier caso, a través de la Obra Sindical se pretende controlar al movimiento cooperativo; de hecho, tras lo que se denomina como *"corrección de los defectos mediante el logro de la unidad de todo el movimiento cooperativo"*¹¹¹, se imponen (bajo ese sentido de unidad) los principios que según el criterio estatal deben ser aplicados al cooperativismo para que éste se ajuste a sus intereses; así

¹⁰⁹ Sanz Lamora, L.: *La Obra Sindical Cooperación. Estructura. Funcionamiento*. Zaragoza 1968. Obra Sindical de Cooperación. Escuela de Gerentes Cooperativos. Documentos 17, pg. 18.

¹¹⁰ Sanz Lamora, L.: o.c. pg. 30.

¹¹¹ Sanz Lamora, L.: o.c. pg. 16.

se explica su intervención en las esferas cooperativas a través del Consejo Superior¹¹² y también que requiera en el seno del cooperativismo acciones que complementen sus directrices, como así se desprende de lo preceptuado en el artículo 51 para las Uniones¹¹³, sobre todo, en relación a lo que contempla el artículo 54 de la Ley de 1942¹¹⁴.

En el inciso 2º del artículo 82 se atribuye al Consejo Superior dos actividades que, dentro de los grandes rasgos característicos de la Obra Sindical de Cooperación en relación con el cooperativismo (organizar, proteger, vigilar, inspeccionar, recoger, promover y dirigir el movimiento cooperativo), atribuyen al Consejo además de su condición asesora una función ejecutiva. La orientación de la propaganda del esquema cooperativo montado; el intercambio intelectual con el

¹¹² Es importante recoger la consideración que hace L. Almarcha como Consejero Superior de la Cooperación respecto al sentido que tiene el Consejo. En su opinión todas las actividades cooperativas españolas dentro de la Ley de Cooperativas deben pasar por el asesoramiento del Consejo Superior de la Cooperación; entiende que *"como la Cooperación asocia personas, el gobierno de las mismas no es como el de las anónimas, donde las heridas se restañan con dinero; las heridas en la Cooperación, por el sujeto donde se producen, manan sangre, y la sangre, lo sabio es no producirla, y cuando se produce restañarla en forma humana, poniendo el aceite que calma el dolor, añadiendo la caridad y la justicia, la prudencia y la energía, la templanza y la fortaleza. Todas estas cosas, y muchas más hacen del Consejo Superior el órgano más noble y venerable de la Cooperación"*. Almarcha, L.: *La Cooperación como Sistema Económico-Social*. Madrid 1945, pg. 251.

¹¹³ Artículo 51.- Corresponde a la Unión Nacional en su respectiva esfera:
a) Promover, dirigir y en su caso, desempeñar la actividad cooperativa
Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942.

¹¹⁴ Artículo 54.- *"Corresponde a la Obra Sindical de Cooperación recoger, promover y dirigir, a través de las Uniones respectivas, el movimiento cooperativo español; la protección y vigilancia e inspección de las Sociedades cooperativas, y proponer, en su caso, al Ministro de Trabajo la imposición de las sanciones correspondientes, a quien corresponde la alta inspección"*.
Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942.

movimiento cooperativo de otros pueblos¹¹⁵. Sobre esto resulta difícil que su desarrollo alcanzara profundidad; salvo la labor desempeñada por destacados cooperativas como el caso de J.L. del Arco.

Debemos mencionar, además, que en la organización de la Obra Sindical se crean varios despachos como el Servicio para el Desarrollo de la Acción Cooperativa Provincial, el Servicio para el Desarrollo del Consejo Asesor de la Obra, el Servicio para Entidades Cooperativas, el Servicio de Información e Inspección entre otros; los cuales, como lo explica L. Sanz Lamora, son oficinas, servicios y departamentos que *"van a significar tan sólo despachos regidos por un funcionario, con cierto margen de iniciativa que, en todo caso, la desarrolla bajo la inmediata dirección del jefe o del Secretario Nacionales, que son quienes orientan totalmente la función de cada uno"*¹¹⁶.

De dichos despachos destacamos el de Promoción y Desarrollo Cooperativo por la Educación encargado de la divulgación cooperativa por medios de difusión masiva, la organización de cursos y cursillos formativos a niveles de iniciación especialización para socios, rectores y promotores; también destacamos el de Relaciones Internacionales que concentra su actividad en los Seminarios Cooperativos Iberoamericanos y Conferencias Iberoamericanas de Cooperación, así como el uso de becas concedidas por diversos organismos internacionales en Francia, Alemania e Israel. En esta materia destaca el Consejo Superior de la Cooperación en cuanto a su labor de publicaciones cooperativas como por ejemplo

¹¹⁵ El inciso segundo del artículo 82 establece lo siguiente: *"orientar la propaganda oral y escrita de la cooperación, las publicaciones técnicas y el intercambio intelectual con el movimiento de otros pueblos"*.
Reglamento de la Ley de Cooperación 11 de noviembre de 1943.

¹¹⁶ Sanz Lamora, L.: o.c. pg. 49.

la edición de Mundo Cooperativo, órgano quincenal de variado contenido cooperativo¹¹⁷.

El Consejo tiene a su cargo la función de conocer y resolver, según así lo dispone el inciso 3º del artículo 82 del Reglamento en cuestión, los casos en que voluntariamente se presenten cuestiones entre cooperativas y uniones¹¹⁸; y finalmente, debe determinar el destino de los bienes resultantes en caso de liquidación de cooperativas en el supuesto del artículo 47 del Reglamento y que los desarrolla el artículo 6 y 11 de la instrucción de 17 de septiembre de 1952 de la Obra Sindical de Cooperación¹¹⁹.

De lo expuesto, no hay duda del decisivo intervencionismo estatal en materia cooperativa con velada y declarada intención de ejercer un control político-administrativo directo, con la consiguiente ruptura de los principios cooperativos reconocidos hasta entonces. El Consejo Superior de la Cooperación puede considerarse como un instrumento de la rigurosa base política que mantiene de

¹¹⁷ Sanz Lamora, L.: o.c. pg. 54.

¹¹⁸ El inciso tercero del artículo 82 señala que el Consejo lleva a cabo el arbitraje de las cuestiones que eleven voluntariamente las cooperativas y Uniones; así también el literal e del artículo 51 del Reglamento establece: *"mantener la armonía entre las cooperativas y Uniones subordinadas, procurando la conciliación en las cuestiones que se susciten entre ellas"*.
Reglamento de la Ley de Cooperación de 11 de noviembre de 1943

¹¹⁹ Artículo 6: *"La determinación de la finalidad a que ha de aplicarse el remanente líquido resultante corresponde, de no estar determinada expresamente en los Estatutos, al Consejo Superior de la Cooperación; por tanto, los organismos liquidadores habrán de poner a disposición de aquél las partidas de los remanentes obtenidos en sus liquidaciones"*.

Artículo 11: *"Cuando los remanentes líquidos resultantes, bien por haber sido determinados previamente en los Estatutos o aprobado su empleo por el Consejo Superior, deberán ser entregados a organismos institucionales o fundaciones determinadas, será imprescindible, como formalidad indispensable para la proposición al Ministerio de Trabajo de la baja definitiva de la entidad, recibo original del organismo receptor de la donación, en el que conste el hecho de la entrega y la cantidad entregada"*.

manera incondicional la sumisión del cooperativismo español. Basta ver solamente la composición del Consejo, sus funciones y las de las Uniones de Cooperativas.

Puede decirse que en esta época legislativa el Consejo sirve de canalizador orientativo de ideas en el contexto cooperativo, explicable sólo desde la perspectiva político-histórica, pero indudablemente, el impulso creativo y una trayectoria relativamente autónoma que puede desarrollarse en el ámbito cooperativo a partir del presupuesto fijado por la Ley de 1934, se estancó. Por lo mismo el Consejo como tal no tiene una vida jurídica y cooperativa propia, pues vive a expensas del aparato estatal confundido dentro de la panorámica política sindical; aislado del eje cooperativo por fuerza de Ley y ataviado de una insulsa ramificación administrativa por política gubernamental.

2.3.2.2 Consejos Provinciales de Cooperación e Intituto Sindical de Formación Cooperativa

El 15 de diciembre de 1942 la Obra Sindical dispone la creación de Consejos en las Delegaciones provinciales sindicales, integradas por 1 presidente, secretario y vocales. La presidencia la ejerce el Delegado Provincial de Sindicatos; la secretaria el Jefe Provincial de la Obra Sindical de Cooperación y en el caso de los vocales, 2 por cada Unión Territorial constituida en la provincia, 1 por cada rama de cooperativas que no gozará de Unión en la provincia¹²⁰.

Tal vez el sentido que puede hallarse para la creación de estos Consejos a nivel provincial se encuentra en controlar la constitución y la disolución de nuevas cooperativas; servir de mecanismo conductor para delimitar las competencias

Instrucción de 17 de septiembre de 1952 de la Obra Sindical de Cooperación. BOE de 4 de octubre de 1952.

¹²⁰ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T. II.*, o.c. pg. 307.

entre cooperativas y organismos sindicales; y, tras fijar las bases del fomento del movimiento cooperativo y su aplicación, realizar un control político del mismo.

Las funciones a desempeñar por los Consejos Provinciales de Cooperación son: informar los expedientes de constitución de nuevas cooperativas especificando si hay otras de fines análogos en la localidad y circunstancias que aconsejen constituir o no la nueva entidad; medios económicos de la nueva sociedad y su suficiencia; interés económico y social de la misma. El informe debería emitirse en un plazo de quince días.

También debe informar los presupuestos de ingresos y gastos de las Uniones Territoriales y la liquidación de dichos presupuestos, los expedientes de disolución de las cooperativas, vigilar la actuación de los liquidadores y establecer las bases de fomento del movimiento cooperativo, así como también vigilar su aplicación¹²¹.

Posteriormente, y tras algo más de una década, la actividad estatal frente al cooperativismo se centra principalmente en una dirección y actuación controlada del mismo, y también en una mayor atención a la educación cooperativa; así, en el año 1957 la Organización Sindical de Cooperación crea el Instituto Sindical de Formación Cooperativa. El nacimiento de este órgano responde a un reconocimiento de la propia Organización Sindical de la desatención que sufre la enseñanza del cooperativismo; no es de extrañar que de alguna manera influyan también otros factores como los cambios que se producen en el contexto económico-político nacional que ejercen su propia presión, sin contar los de orden internacional. En una palabra, los nuevos aires de cambio que se respiran llegan

¹²¹ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T. II.*, o.c. pg. 307.

también al ámbito cooperativo, quedando no obstante esto, aún sometido al brazo burocrático y al imperio político.

La misión del Instituto Sindical de Formación Cooperativa presenta como argumento central el fomento de la educación cooperativa en base a cursillos, publicaciones programas, etc. Destaca curiosamente entre las funciones que se le asignan la de ser un órgano asesor del Consejo Superior de Cooperación y de la Obra Sindical; se entiende que la asesoría es en la materia de fomento señalada. No obstante, resulta un tanto extraña la complejidad burocrática que se instaura.

El Instituto está compuesto por 1 Director, 1 Consejo de Dirección que es la Comisión Permanente del Consejo Superior de Cooperativas, una Comisión asesora y una Secretaría permanente.

2.3.3 Asamblea Nacional de Cooperativas de 1961

Los cambios que se producen con posterioridad al Reglamento de 1943 surten pleno efecto por las repercusiones que estos tienen en el ámbito legislativo. La economía española a raíz de la liberalización económica puesta en marcha en 1959, se encuentra en un proceso de transformación y las bases del movimiento cooperativo se ven afectadas por los nuevos condicionamientos que se imperan en la sociedad española. El Reglamento de 1971 es el resultado de este proceso de cambio en que a la materia cooperativa se trata de dotarle de un nuevo contenido a través de una mejor regulación, puesto que, dada la importancia que para entonces tiene, su acción no cubre ya únicamente a sectores minoritarios de la población.

La Asamblea Nacional de Cooperativas celebrada en Madrid en noviembre de 1961 tiene una gran importancia, pues en ella los representantes de los sectores cooperativos, sindicales y del Gobierno analizan la situación por la que

atraviesa el cooperativismo en España con el intento de fijar las bases para un nuevo ordenamiento jurídico cooperativo. En las conclusiones de dicha Asamblea se establecen una serie de bases para el futuro ordenamiento jurídico¹²², de las cuales destacamos las que configuran el entorno jurídico del Consejo Superior de Cooperativas:

A) La responsabilidad de la Organización Sindical en materia cooperativa se mantiene y se encarga de impulsar, proteger y representar al cooperativismo español, asegurando la pureza de su espíritu¹²³.

B) Se establece que el Consejo Superior es el más alto organismo rector de las instituciones cooperativas. Hay un cambio en el planteamiento del Consejo con respecto al Reglamento de 1942, puesto que asume la condición de órgano rector frente a la función asesora de la Obra Sindical de Cooperación de 1942.

Aparte de la consideración de jerarquía que se hace al respecto, es importante observar que la composición del mismo en un cincuenta por ciento lo designan las propias cooperativas, dejando la otra mitad en representantes oficiales; esta base habla de representantes de los Ministerios que se relacionan más directamente con las actividades cooperativas, representantes de la Organización Sindical y los cargos relevantes del Instituto Sindical de Cooperativas.

Otro detalle interesante de esta conclusión es que se procura la especialización de los conocimientos de los representantes del Consejo, sobre

¹²² Conclusiones de la Asamblea Nacional de Cooperativas celebrada en Madrid del 27 al 30 de noviembre de 1961. *Revescoo. Estudios Cooperativos. N 36, 37 y 38*, Madrid Mayo 1975 - Abril 1976. Asociación de Estudios Cooperativos Aecoop.

¹²³ Base XX de las Conclusiones de la Asamblea Nacional de Cooperativas celebrada en Madrid del 27 al 30 de noviembre de 1961: o.c. pg. 274.

todo en asuntos cooperativos, sindicales y, como dice la propia base, "*económico-sociales*"¹²⁴.

Finalmente, determina que el Consejo funcionará en Comisión Permanente y en Comisiones Especiales, establece la constitución de Consejos Provinciales y deja a que la Ley fije las funciones de éstos últimos en cuanto a delegación del Consejo Superior sobre ellos.

C) Se establecen las siguientes funciones:

a) Impulsar y dirigir la acción del Instituto;

b) Arbitrar las cuestiones que se planteen entre las cooperativas y sus asociados, dejando para la regulación de la Ley el que las resoluciones tengan fuerza obligatoria;

c) Informar, lo que denomina "*el ejercicio del derecho gremial cooperativo*"¹²⁵;

d) Respecto de su competencia el texto de la base dice: "*el acuerdo del Consejo, en las cuestiones de su competencia, tendrá valor vinculante para el Instituto, y de recomendación para la Administración*"¹²⁶;

e) Funciones del Instituto Sindical de Cooperativas: Se dispone por una parte que la dirección de la enseñanza y educación cooperativa; así como la propaganda, el fomento y el intercambio con los movimientos cooperativos

¹²⁴ Base XXI de las Conclusiones de la Asamblea Nacional de Cooperativas celebrada en Madrid del 27 al 30 de noviembre de 1961: o.c. pg. 275.

¹²⁵ Declaraciones contenidas en la Base XX y XXII de las Conclusiones de la Asamblea Nacional de Cooperativas celebrada en Madrid del 27 al 30 de noviembre de 1961: o.c. pg. 275.

¹²⁶ Declaraciones contenidas en la Base XX y XXII de las Conclusiones de la Asamblea Nacional de Cooperativas celebrada en Madrid del 27 al 30 de noviembre de 1961: o.c. pg. 275.

de otros pueblos es competencia del Instituto, sin contar además con las funciones que el Consejo le asigne expresamente. Por otra parte en cambio, el Instituto debe informar preceptivamente los proyectos de disposiciones que afecten al régimen de las mismas o, ejercitar la defensa de los intereses de las cooperativas¹²⁷.

2.3.4 Anteproyecto de Ley de Cooperativas de 1965

En 1965 los Servicios Jurídicos Sindicales y Cooperativos de la Organización Sindical elaboran un anteproyecto de ley, considerando que el tiempo transcurrido desde la última reglamentación en esta materia obliga a una urgente modificación de las instituciones cooperativas. Tiene como base la Asamblea Nacional de Cooperativas de 1961 y perfila en términos generales la preocupación estatal por el sector cooperativo, algo distante ya de la de 1942 y 1943. La tendencia hacia la apertura se aprecia tras la consideración de la dimensión económico-social que a nivel mundial alcanza el cooperativismo y cuyos aires llegan a una España en proceso de transformación.

¹²⁷ En las Bases XX y XXII se determina lo siguiente: *"Corresponderá al Instituto: conocer los expedientes de constitución, modificación y disolución de las entidades cooperativas; informar preceptivamente los proyectos de disposiciones que afecten al régimen de las mismas; asesorar a las cooperativas y defenderlas, instando ante el Estado y las Corporaciones públicas el reconocimiento de sus derechos; ejercitar en defensa del interés general de las cooperativas, incluso contra la que los vulnere, las acciones legales procedentes; dirigir la enseñanza y educación cooperativa; orientar la propaganda; fomentar el intercambio con los movimientos cooperativos de otros pueblos; inspeccionar las cooperativas, y las demás funciones que resulten de estas Bases, aparte de las que le confiera expresamente el Consejo Superior de Cooperativas"*.

Declaraciones contenidas en la Base XX y XXII de las Conclusiones de la Asamblea Nacional de Cooperativas celebrada en Madrid del 27 al 30 de noviembre de 1961: o.c. pg. 275-276.

Por otro lado, se reafirma el encuadramiento de las cooperativas en el sector sindical bajo la justificación de que son instrumentos más directos de la actuación del sindicato en lo económico¹²⁸

En este anteproyecto al Consejo Superior de Cooperativas se lo considera como el más alto organismo en esta materia; su condición es la de ser el órgano rector, consultivo y arbitral en materia cooperativa. Se recoge el planteamiento literal de la Base XXI de la Asamblea en este punto¹²⁹, aunque con algunos cambios respecto de las funciones. De esta manera se pretende potenciarlo, incluso como se desprende del artículo 112, sus disposiciones no son recurribles ante ninguna autoridad o jurisdicción del orden sindical.

¹²⁸ En la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley de Cooperativas de 1965 se señala en lo siguiente: f) *"Se deslindan los campos de actuación y competencia de las cooperativas y Sindicatos, se reafirma su necesario encuadramiento en el sector sindical correspondiente, y se refuerza la representación de aquéllas en éstos, considerando las cooperativas como los instrumentos más directos de la actuación social del Sindicato en lo económico"*.
Revescoo. Estudios Cooperativos. N 36, 37 y 38, Madrid Mayo 1975 - Abril 1976. Asociación de Estudios Cooperativos Aecoop, pg. 285.

¹²⁹ La Base XXI de la Asamblea Nacional de Cooperativas de 1961 establece lo siguiente: *"El Consejo Superior de Cooperativas será el más alto organismo rector, consultivo y arbitral de las instituciones cooperativas. La Ley determinará el número de sus componentes. La mitad, por lo menos, serán designados por las cooperativas mediante procedimiento que asegure la representación ponderada de sus distintas clases. La designación de los restantes componentes recaerá en representantes de los Ministerios que se relacionan más directamente con las actividades cooperativas y con representantes de la Organización Sindical. También formarán parte del Consejo los cargos relevantes del Instituto Nacional de Cooperativas. Se procurará que las designaciones recaigan en personas que destaquen por sus conocimientos y vocación en asuntos cooperativos, sindicales, económicos y sociales. Será presidente del Consejo el delegado nacional de Sindicatos, y secretario, el Director del Instituto. Funcionará en pleno, en Comisión Permanente y en Comisiones Especiales; además se constituirán Consejos Provinciales. La Ley determinará las funciones que podrá delegar el Consejo Superior en dichos Consejos Provinciales a medida que éstos sean constituidos"*.
Base XXI de la Asamblea Nacional de Cooperativas celebrada en Madrid del 27 al 30 de noviembre de 1961: o.c. pg. 275.

En los artículos 107 a 109 se determinan las funciones que debe cumplir el Consejo Superior de las Cooperativas; estas son:

- a) Impulso y dirección de la acción del Instituto Sindical de Cooperativas;
- b) Fomento, formación, orientación de la propaganda cooperativa e intercambio de ideas con los movimientos cooperativos de otros pueblos¹³⁰;
- c) Arbitraje de cuestiones que se planteen entre las cooperativas y entre éstas y sus socios en el caso de que alguna de las partes solicite el arbitraje; salvo los casos en que no sea de su competencia según lo dispone el artículo 111.
- d) Resuelve los recursos interpuestos en contra del Instituto Sindical de Cooperativas en los casos que tenga competencia para ello;
- e) Informar respecto de los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias que se refieran a las cooperativas;
- f) Informar sobre dudas en cuanto a la calificación o encuadramiento de una determinada cooperativa;
- g) Informar en toda propuesta o acuerdo de disolución de una entidad cooperativa como trámite de expediente que se instruya a tal efecto.

En cuanto a la composición del Consejo se dispone que la mitad de los miembros los designan las propias cooperativas en función de un mecanismo (sólo se enuncia) que permita la representación de las distintas clases de cooperativas. Además, deja al Reglamento que determine el número de miembros y su posible aumento.

El Delegado Nacional de Sindicatos es el Presidente del Consejo y, a su vez, designa el resto de los miembros; dicha designación recae sobre los jefes de

¹³⁰ El fomento y la protección del movimiento cooperativo le corresponde virtualmente a la Organización Sindical, la cual ejercitará esta función a través del Consejo Superior de Cooperativas y del Instituto Sindical (artículo 105).

los Servicios Jurídicos y de Inspección del Instituto, en los representantes de la Organización Sindical y de los Ministerios que se encuentren más directamente relacionados con las actividades cooperativas¹³¹. El Secretario es el Secretario General del Instituto, el cual tendrá voz pero no voto¹³².

En cuanto al funcionamiento del Consejo puede ser en Pleno y en Comisión Permanente; así como también podrán constituirse Comisiones Especiales y Delegaciones Provinciales o Regionales, las cuales en un cincuenta por ciento deben estar integradas por representantes de cooperativas, como así lo establecen los artículos 115¹³³, 116¹³⁴ y 117¹³⁵ del citado Anteproyecto.

¹³¹ Artículo 113 del Anteproyecto de Ley de Cooperativas de 1965: *Revescoo. Estudios Cooperativos N 36, 37 y 38*. Madrid Mayo 1975 - Abril 1976. Asociación de Estudios Cooperativos Aecoop, pg. 313.

¹³² Artículo 114 del Anteproyecto de Ley de Cooperativas de 1965: o.c. pg. 314.

¹³³ El artículo 115 del Anteproyecto de Ley de Cooperativas de 1965 establece: "1. *El Consejo Superior de Cooperativas funcionará en Pleno y en Comisión Permanente.*

2. *También podrán constituirse Comisiones Especiales y Delegaciones Provinciales o Regionales del Consejo, a iniciativa de éste. La mitad por lo menos de dichas Comisiones y Delegaciones habrá de estar integrada por representantes de las Cooperativas*".

Anteproyecto de Ley de Cooperativas de 1965: o.c. pg. 314.

¹³⁴ En el artículo 116 del Anteproyecto de la Ley de 1965 se determina que: "Uno. *A la Comisión Permanente corresponde ejercitar todas las facultades asignadas al Consejo Superior de Cooperativas, quedando reservadas al conocimiento y decisión del Pleno los asuntos de destacada importancia a juicio de su presidente. La Comisión Permanente dará cuenta al Pleno, en su siguiente primera reunión, de los acuerdos e informes que hubiera adoptado, los cuales podrán ser modificados por el Pleno, sin perjuicio de las situaciones que ya hubieran causado estado. Dos. Las facultades de cada Comisión Especial serán las que, dentro de su competencia, le atribuya expresamente el Consejo. Tres. El ámbito y funciones de las Delegaciones Provinciales o Regionales será también las que determine el Consejo*".

Anteproyecto de la Ley de Cooperativas de 1965: o.c. pg. 314.

¹³⁵ El artículo 117 del Anteproyecto de 1965 establece que: "Uno. *El Consejo Pleno se reunirá una vez cada seis meses y cuando lo convoque el presidente o lo pida un tercio de sus miembros, con expresión concreta de los asuntos a tratar.*

La Comisión Permanente debe dar cuenta al Pleno de acuerdos e informes adoptados, los cuales pueden ser modificados por el Pleno; así también debe realizar todas las actividades atribuidas al Consejo. El Pleno por su parte debe conocer y decidir los asuntos que, a juicio de su Presidente, sean de destacada importancia.

Las Comisiones Especiales se regirán por las atribuciones que les sea asignadas expresamente por el Consejo, al igual que las Delegaciones Provinciales o Regionales.

El Instituto Sindical de Cooperativas continúa siendo órgano ejecutivo del Consejo. Se le atribuye personalidad jurídica autónoma¹³⁶ y entre sus funciones más sobresalientes destacan:

- a) El cumplimiento y ejecución de acuerdos y decisiones adoptados por el Consejo respecto a la promoción y fomento cooperativo;
- b) Bajo los parámetros fijados por el Consejo se determinan que el Instituto debe orientar la propaganda cooperativa, así como también dirigir su enseñanza, formación y fomento en el intercambio con movimientos cooperativos de otros pueblos;
- c) Asesorar a las cooperativas;
- d) Mantener la armonía cooperativa¹³⁷.

2. La Comisión Permanente se reunirá mensualmente y siempre que la convoque el presidente o lo pida un tercio de sus miembros, con expresión concreta de los asuntos a tratar.

Anteproyecto de la Ley de Cooperativas de 1965: o.c. pg. 314.

¹³⁶ Artículo 119 del Anteproyecto de Ley de Cooperativas de 1965: o.c. pg. 314.

¹³⁷ Artículo 121 del Anteproyecto de Ley de Cooperativas de 1965: o.c. pg. 315.

2.3.5 Anteproyecto de Ley General de Cooperativas de 1969

Se formulan varios postulados que acentúan aún más el cambio del planteamiento económico a tenor de la Asamblea de 1961. La influencia del II Plan de Desarrollo Económico y Social es evidente, pues en el anteproyecto de 1969 se habla de empresa comunitaria, de reformas de estructuras compatibles con la libertad individual, de solidaridad entre quienes se asocian en sus actividades y ahorros por medio de las cooperativas; todo esto, en relación a la preocupación por la eficiencia de las empresas en el mercado, de la necesidad a la solidaridad cooperativa y de la concentración empresarial.

Al igual que el anteproyecto de 1965 se considera al Consejo como el alto organismo rector, consultivo y arbitral de las entidades cooperativas¹³⁸. Se mantiene el encuadramiento sindical de las cooperativas; no obstante destacamos como interesante lo que dispone el artículo 93 que revela la consideración jurídica que se le quiere otorgar al Consejo cuando dice que le corresponde a la Obra Sindical de Cooperación: *"Cumplir y ejecutar los acuerdos y decisiones del Consejo Superior de Cooperación sobre promoción y fomento del cooperativismo"*¹³⁹.

Las funciones que le asigna este anteproyecto de Ley al Consejo Superior de la Cooperación son las señaladas en el artículo 96:

- a) Fomento del Cooperativismo a través del impulso y dirección de la acción de la Obra Sindical de Cooperación;

¹³⁸ Artículo 96 del Primer Anteproyecto de Ley de Ley General de Cooperativas de 1969. *Revescoo. Estudios Cooperativos. N 36, 37 y 38.* Madrid Mayo 1975 - Abril 1976. Asociación de Estudios Cooperativos Aecoop, pg. 350.

¹³⁹ Artículo 93 del Primer Anteproyecto de Ley de General de Cooperativas de 1969: o.c. pg. 350.

- b) Arbitraje entre cooperativas o entre estas y sus socios cuando así lo requieran una de las partes;
- c) Informar a la Administración respecto de la calificación, funcionamiento y actuación legal de las cooperativas;
- d) Informar de los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias de carácter general que se refieran directamente a las cooperativas.

Con relación a su composición, y a diferencia del anteproyecto de 1965, se señala en treinta el número de miembros del Consejo; se mantiene la disposición de aquel anteproyecto por lo que la mitad serán designados por la propias cooperativas en la medida en que se asegure la representatividad de todas ellas y la otra mitad los designará el Ministerio de Trabajo (3), el Ministerio de Hacienda(2), el Ministerio de Agricultura (2), el Ministerio de Industria (2), el Ministerio de Comercio (2), el Ministerio de Educación y Ciencia (1), y, la Organización Sindical (3). El Presidente y el Secretario son elegidos de entre sus miembros¹⁴⁰.

Respecto al funcionamiento y actuación de las Comisiones, se establece que el Consejo lo determinará mediante Reglamento¹⁴¹.

En este anteproyecto no se menciona al Instituto Sindical de Cooperativas; las funciones que en el anteproyecto anterior le asigna las asume en éste la Obra Sindical¹⁴².

¹⁴⁰ Artículos 102 y 103 del Primer Anteproyecto de Ley General de Cooperativas de 1969: o.c. pg. 351.

¹⁴¹ Artículo 105 del Primer Anteproyecto de Ley General de Cooperativas de 1969: o.c. pg. 351.

¹⁴² Artículos 93, 94 y 95 del Primer Anteproyecto de Ley General de Cooperativas de 1969: o.c. pg. 350.

2.3.6 Reglamento de 13 de agosto de 1971

Diez años después de la Asamblea Nacional de Cooperativas de 1961 y tras el cambio de circunstancias económicas y políticas de España, la transformación de las Cooperativas, así como la promulgación de la Ley Sindical de 17 de Febrero de 1971, que en sus relaciones con el movimiento cooperativo cita de manera expresa al Consejo Superior de la Cooperación, hacen posible la reforma del Reglamento de 1943 por el Reglamento de 1971¹⁴³. Tras la Asamblea Nacional de Cooperativas de 1961, también se hace palpable la incongruencia que se produce por un sistema jurídico reñido con los principios fundamentales del cooperativismo; en efecto, el orden legal está distanciado de la realidad cooperativa que se experimenta por entonces. El Reglamento propone una nueva dirección del cooperativismo español y el objetivo es proporcionar a la cooperativa los medios idóneos necesarios para hacerla más eficaz en el concierto económico; es decir, pretende regular de mejor manera el régimen jurídico.

En este orden de cosas el Consejo adquiere mayor actividad contemplado su funcionamiento con un reglamento de actuación de 13 de Marzo de 1973, alcanzando mayor representatividad y mejor funcionamiento, adquiriendo plena efectividad en la función arbitral; una de sus realizaciones más importantes es la preparación de la Ley General de Cooperativas de 19 de Diciembre de 1974, dentro del proceso aperturista del régimen político.

La figura del Consejo Superior se presenta dentro del nuevo impulso que se pretende dar al cooperativismo, por esta razón ya desde la exposición de motivos se considera la importancia representativa del mismo; y, por ello, como se dice en

¹⁴³ Reglamento de Cooperación de 13 de agosto de 1971. BOE de 9 de octubre de 1971.

el Reglamento, se revitalizan sus funciones¹⁴⁴ pero dentro del marco de la Organización Sindical, siendo la Obra Sindical de Cooperación la que sigue asumiendo para sí el cuidado de lo que expresamente considera como *"mantener en toda su pureza el espíritu cooperativo conservándolo alejado de toda desviación de su verdadero sentido"*¹⁴⁵.

Es interesante llamar la atención del carácter específico que se pretende dar al Consejo Superior, puesto que se configura como el más alto organismo asesor de la Obra Sindical de Cooperación; de hecho tanto la representación como la promoción, difusión y educación de los intereses cooperativos expresamente quedan a cargo de las Uniones de cooperativas como así lo dispone el artículo 72 del Reglamento¹⁴⁶. Por consiguiente, en su condición de más alto

¹⁴⁴ En la exposición de motivos del Reglamento de Cooperación de 1971 se dice: *"8. Revitalización de las funciones del Consejo Superior de la Obra Sindical de Cooperación, de amplia base representativa, así como la de esta Obra Sindical"*. Reglamento de Cooperación de 13 de agosto de 1971.

¹⁴⁵ En el apartado 2 del artículo 72 del Reglamento de 1971 dispone: *"Las Obra Sindical de Cooperación cuidará, sin perjuicio de las facultades del Ministerio de Trabajo, de mantener en toda su pureza el espíritu cooperativo conservándolo alejado de toda desviación de su verdadero sentido"*. Reglamento de Cooperación de 13 de agosto de 1971.

¹⁴⁶ El artículo 72 del Reglamento de 1971 dispone:
Funciones de la Obra Sindical de Cooperación:
1. La Obra Sindical de Cooperación desempeñará preferentemente a través de las Uniones respectivas, las siguientes funciones:
a) Promover, recoger y orientar el movimiento cooperativo, con especial atención en su difusión y enseñanza, así como al intercambio de experiencias nacionales y extranjeras.
b) Representar los intereses generales de las Entidades cooperativas cuando afectasen a Cooperativas encuadradas en distintas Uniones Nacionales, ejercitando las acciones legales procedentes, o cuando no las ejercite la Unión correspondiente, o ésta se lo pida expresamente.
c) La disciplina y vigilancia de las Sociedades cooperativas en la forma y con el alcance que se regula en la Ley y en este Reglamento.
d) Conocer e informar en la tramitación de los expedientes de constitución, modificación, fusión, desdoblamiento, disolución y liquidación de las Entidades Cooperativas en los términos reglamentarios.
e) Mantener la armonía entre las Entidades cooperativas.
f) Organizar estadísticas de las Entidades cooperativas.

organismo asesor de la Obra Sindical de Cooperación, como así lo califica el artículo 80 del Reglamento¹⁴⁷, el Consejo en cuanto tiene que ver con sus funciones, emite informes preceptivos y lleva a cabo la función arbitral.

Respecto a la función preceptiva hay que mencionar que el Reglamento establece en el artículo 82 los casos en los cuales debe observarse el ejercicio de esta función; así, el Consejo será oído preceptivamente:

- a) *"En los informes de la Organización Sindical sobre los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias de carácter general que se refieren directamente a las Entidades cooperativas.*
- b) *En la elaboración e interpretación de las instrucciones y circulares de la Organización Sindical para la aplicación y desarrollo de la legislación cooperativa en la esfera de su competencia.*
- c) *En la relación de Estatutos-tipo para las diferentes clases de Entidades Cooperativas y de las reglas uniformes de contabilidad en las mismas*
- D) *En la ordenación de las relaciones entre las diversas ramas de la cooperación.*
- e) *En la redacción de Ordenanzas o Reglamentos para el ejercicio de sus funciones por los veedores cooperativos*
- f) *En la fijación del ámbito territorial y funcional de las Uniones.*
- g) *En cuantos asuntos de importancia trascendental se hayan de resolver por la Obra Sindical de Cooperación, así como en los demás casos que resulten de*

g) Organizar estadísticas de las Entidades cooperativas.

h) Los otros cometidos que resulten de la Ley, de este Reglamento y demás disposiciones legales concordantes.

Reglamento de Cooperación 13 de agosto de 1971.

¹⁴⁷ Según dispone el artículo 80 del Reglamento de 1971 el concepto del Consejo Superior de la Obra Sindical de Cooperación es la de ser "el más alto organismo asesor de la Obra Sindical de Cooperación en el desempeño de sus funciones, dentro de los principios informantes de la política económica y social del Estado. Reglamento de Cooperación de 13 de agosto de 1971.

la Ley de Cooperación de este Reglamento y de las disposiciones legales concordantes".

En el caso de una propuesta o acuerdo de disolución de una cooperativa fundado en el artículo 29 de la Ley de Cooperativas, es parte del trámite necesario del expediente el que el Consejo emita un informe¹⁴⁸; así como también y de manera general, el Consejo debe emitir los informes que solicite la Obra Sindical de Cooperación y en su caso la Administración Pública, en los asuntos relacionados con la calificación, funcionamiento y extinción de las Sociedades y Uniones cooperativas¹⁴⁹.

En lo que respecta a la actividad arbitral el Consejo ejerce esta función en las cuestiones que se planteen entre Entidades cooperativas o entre éstas y sus socios en caso de que las dos partes soliciten el arbitraje o estén obligadas a ello por disposición de sus Estatutos; por lo mismo, el Consejo tiene la facultad de rechazar el ejercicio de ésta función respecto de cuestiones que no tengan específica relación con la materia cooperativa. Se excluye además a la Ley de Arbitraje de Derecho Privado de 22 de diciembre de 1953 para la aplicación de la misma como así lo dispone el artículo 83 de la Ley de Arbitraje¹⁵⁰.

Los afectados por decisiones arbitrales pueden acudir a la jurisdicción ordinaria para pedir el cumplimiento de los mismos, dejando la salvedad para las causas de invalidación de los contratos, puesto que, como señala la citada disposición *"sus decisiones participarán de la naturaleza de los acuerdos*

¹⁴⁸ Artículo 82
Reglamento de 13 de agosto de 1971.

¹⁴⁹ Artículo 82
Reglamento de 13 de agosto de 1971.

¹⁵⁰ Artículo 83
Reglamento de 13 de agosto de 1971.

*transaccionales. Contra ellos no cabrá recurso alguno en la vía sindical ni administrativa*¹⁵¹.

Para el desarrollo de sus actividades se dispone que el Consejo funciona en Pleno y en Comisión Permanente¹⁵², dejándose abierta la posibilidad de creación de Consejos Provinciales de Cooperación en las provincias con suficiente censo cooperativo como delegados del Consejo Superior¹⁵³. De manera general, y en cuanto tiene que ver con la composición del mismo, el Reglamento determina que el Presidente es el Ministro de Relaciones Sindicales con facultad de delegación, el Vicepresidente es el Jefe Nacional de la Obra Sindical de Cooperación; los vocales son en número de 12 los designados por el Ministro de Relaciones Sindicales por proposición de los demás miembros del propio Consejo entre personas más relevantes en sus conocimientos o experiencias en el movimiento cooperativo. También se dispone en el artículo 81 del Reglamento que se designará un número de representantes de las diversas modalidades de cooperativas no inferior a los dos tercios de la totalidad de los componentes del Consejo.

2.3.7 Proyecto de Ley General de Cooperativas de 1974

En el proyecto presentado por el Gobierno a las Cortes Españolas no se mira al cooperativismo como un corrector económico y social del capitalismo, sino que se le atribuye un rol decisivo en el ámbito del nuevo desarrollo económico, sobre todo en relación a los efectos que produce el III Plan de Desarrollo

¹⁵¹ Artículo 83
Reglamento de 13 de agosto de 1971.

¹⁵² Artículos 84, 85 y 86
Reglamento de 13 de agosto de 1971.

¹⁵³ Artículo 88

Económico y Social; estableciendo por tal motivo la necesidad de una nueva Ley de Cooperativas. Considerando además, que la Ley de 1942 y el Reglamento de 1943 quedan desfasados del nuevo planteamiento jurídico que tienen que asumir las cooperativas, así como los nuevos retos en el entorno económico y social. Se mantiene el encuadramiento sindical de las cooperativas, reforzado a tenor de la Ley Sindical de 17 de febrero de 1971, sobre todo el párrafo 5º del artículo 33¹⁵⁴.

Con relación al Consejo Superior de Cooperación, a diferencia del anteproyecto de 1965 y sobre todo del de 1969, en este proyecto de Ley la figura del Consejo Superior no se aborda con la misma particularidad e importancia. El artículo 53 determina que la Organización Sindical promoverá y desarrollará el movimiento cooperativo a través de la Obra Sindical de Cooperación como entidad especializada y, en especial, a través de los órganos colegiados a ella, particularmente el Consejo Superior de Cooperación que dirige la Obra Sindical¹⁵⁵, así como por Consejos interprovinciales y provinciales que se formen. Se deja a la Organización Sindical su reglamentación. A propuesta del Consejo Superior de Cooperación la Obra Sindical tendrá una organización central y territorial que se reglamentará por la Organización Sindical¹⁵⁶. Respecto a las funciones se determina lo siguiente:

¹⁵⁴ En el artículo 33 de la Ley Sindical de 17 de febrero de 1971 se dispone lo siguiente: *"Corresponde a la Organización Sindical.. 5º Realizar entre los sindicatos las funciones que le son propias en orden al estímulo y desarrollo del mutualismo; del movimiento cooperativo y de los grupos sindicales de colonización...."*. Ley Sindical de 17 de febrero de 1971. BOE de 19 de febrero de 1971.

¹⁵⁵ Proyecto de Ley General de Cooperativas de 1974 remitido por el Gobierno a las Cortes Españolas. *Revescoo. Estudios Cooperativos. N 36, 37 y 38*. Madrid Mayo 1975 - Abril 1976. Asociación de Estudios Cooperativos Aecoop, pg. 378.

¹⁵⁶ Artículo 56. Cuatro. Proyecto de Ley General de Cooperativas de 1974: o.c. pg. 380.

- a) El arbitraje entre las cooperativas o entre estas y socios cuando una de las partes lo solicita. Este arbitraje lo tienen con carácter general los Consejos de Cooperación¹⁵⁷
- b) Tras acuerdo del Consejo Superior de Cooperación, la Obra Sindical puede ejercitar acciones legales respecto de Cooperativas integradas en distintas Uniones Nacionales o cuando no las ejercite la Unión respectiva o ésta se lo pida expresamente¹⁵⁸.
- c) El Consejo Superior de Cooperación debe ser oído preceptivamente respecto a los informes de la Organización Sindical sobre proyectos de disposiciones legales y reglamentanas que tienen que ver con cooperativas; también para la elaboración de sus propias decisiones en el mismo caso¹⁵⁹

En cuanto a la composición en este proyecto se deja a que la Organización Sindical dicte un Reglamento para la composición y funcionamiento tanto del propio Consejo como de los interprovinciales y provinciales; así también, deja a un Reglamento aprobado por el Pleno del Consejo Superior y refrendado por el Ministro de Relaciones Sindicales la organización y funcionamiento de sí mismo¹⁶⁰

La presidencia del Consejo Superior le corresponde al Ministro de Relaciones Sindicales. En todos los Consejos se determina que funcionará el

¹⁵⁷ Artículo 57. Dos Proyecto de Ley General de Cooperativas de 1974: o.c. pg. 380.

¹⁵⁸ Artículo 56. Tres del Proyecto de Ley General de Cooperativas de 1974: o.c. pg. 380.

¹⁵⁹ Artículo 57 Tres. Proyecto de Ley General de Cooperativas de 1974: o.c. pg. 380.

¹⁶⁰ Artículos 57 Uno y Cinco. Proyecto de Ley General de Cooperativas de 1974: o.c. pg. 380.

Pleno y la Comisión Permanente; ésta última es el órgano de Gobierno de la Obra Sindical de Cooperación en la demarcación territorial correspondiente¹⁶¹.

2.3.8 Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974

En la exposición de motivos de la Ley¹⁶² se hace evidente el proceso de transformación que sufre la interpretación estatal en el tema cooperativo. De los antecedentes analizados hasta esta Ley, es indudable que no sólo el efecto del tiempo presiona para una nueva demarcación juridico-cooperativa, sino que también presiona el fenómeno económico que se produce.

Casi totalmente se reproduce el mismo texto de la exposición de motivos del proyecto de Ley presentado en esta Ley, aunque se añaden algunas razones más, entre ellas, se habla ya de un Derecho Cooperativo. Del mismo modo también trasluce el deseo del seguimiento de la práctica cooperativa internacional y de un movimiento cooperativo no ya de minorías.

Se enfatiza la necesidad de la rentabilidad de las actividades cooperativas en la competencia de un mercado abierto; no obstante, existe un límite en esta reforma, puesto que persiste la decisión política de mantener al movimiento cooperativo español bajo el vértice dependiente del sindicalismo vertical con la Organización Sindical actuando en función de la promoción y desarrollo del cooperativismo.

En cuanto a la organización del movimiento cooperativo la Ley de 1974 constituye a las Uniones de Cooperativas como las estructuras básicas de dicha

¹⁶¹ Artículo 57 Cinco. Proyecto de Ley General de Cooperativas de 1974: o.c. pg. 380.

¹⁶² Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974. BOE de 21 de diciembre de 1974.

organización¹⁶³; a la Confederación Española de Cooperativas se le asignan todas las funciones del Consejo Superior de la Cooperación, mientras que en la Disposición Transitoria 5ª se prevé la continuación del Consejo hasta que se constituyan los Organos de Gobierno del nuevo Organo Federativo, hecho que se produce el 21 de julio de 1975, fecha en que se aprueban los Estatutos de la Federación Nacional de Cooperativas, que según con el artículo 56 de la Ley se denomina Confederación Española de Cooperativas desaparece, dejándose la salvedad de su subsistencia hasta que se constituyan órganos de Gobierno de la Federación Nacional de Cooperativas. Se crea también una entidad especializada en cooperativas con funciones a determinarse.

Con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, la figura de la Unión agrupa a las cooperativas en función de su actividad principal y domicilio, formando así una Unión Territorial; y si es de la misma rama una Unión Nacional. Las atribuciones que la Ley les otorga en relación a su escala de actividad son básicamente de representación, conciliación en caso de conflictos entre cooperativas y, promoción y fomento cooperativo. El artículo 54 de la Ley establece principalmente las siguientes funciones:

- a) Representación de intereses comunes de las cooperativas, con facultad para ejercitar acciones legales;
- b) Mantener la pureza del espíritu cooperativo, armonía y conciliación en situaciones de conflicto entre sus miembros;
- d) Orientación e impulso de instituciones que complementan al cooperativismo;

¹⁶³ Artículo 54 de la Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974.

e) Promoción y orientación para el desarrollo cooperativo en cada rama.

El artículo 55 de la Ley configura a la Federación Nacional de Cooperativas como máximo órgano de representación y defensa del movimiento cooperativo¹⁶⁴; y como tal se constituye como Corporación de derecho público en el seno de la Organización Sindical. Las funciones que se le asignan son:

- a) Arbitrar los conflictos entre cooperativas o entre éstas y sus socios cuando las dos partes lo soliciten o, si así lo determinan sus estatutos;
- b) Vigilancia de la pureza y difusión de los principios cooperativos
- c) Estimulo a la educación y formación cooperativa;
- d) El ser oído preceptivamente en los informes de la Organización Sindical respecto de proyectos de disposiciones legales o reglamentarias y, elaboración de sus decisiones en cuanto tengan que ver directamente con las cooperativas o el movimiento cooperativo.

Por fin, la Ley establece la creación de una entidad especializada en materia cooperativa en la Organización Sindical¹⁶⁵. Es una referencia de carácter general que espera su desarrollo en normas que, a propuesta de la Federación Nacional de Cooperativas, dicte la Organización Sindical.

Su creación es parte del complejo entramado orgánico desarrollado, pero con una intervención algo mayor del sector propiamente cooperativo, puesto que se deja a la Organización Sindical el establecer la capacidad jurídica, funciones y facultades de este órgano, a propuesta de la Federación Nacional de Cooperativas a quien va a servir. En términos generales la Ley atribuye la función de vigilar a las cooperativas e informar a la Federación Nacional con efecto asesor y preventivo.

¹⁶⁴ Artículo 55 Uno. de la Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974.

¹⁶⁵ Artículo 56 de la Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974.

El Reglamento a esta Ley que debía aparecer un año más tarde, no se dicta. La adaptación jurídica de las cooperativas al nuevo ordenamiento económico e incluso político hace más evidente la necesidad de cambios; éstos, ya se aprecian levemente en la Ley de 1974 ya que aun cuando la Organización mantiene la pirámide de autoridad en materia cooperativa es notorio que va delegando atribuciones. El Estado expresa su intención de asumir un orden cooperativo más preciso en el Ministerio de Trabajo¹⁶⁶. Con estos cambios y tras la reforma política, llega el Reglamento de 16 de noviembre de 1978.

Al desaparecer la Organización Sindical, con el advenimiento del sistema democrático, el orden cooperativo se ve afectado. La competencia en materia cooperativa por disposición del Real Decreto-Ley de 2 de junio de 1977 se transfieren al Ministerio de Trabajo y, en su caso, a la Federación Nacional de Cooperativas¹⁶⁷. Se aplica el artículo 58 de la Ley de 1974 y, en virtud de esta disposición, se dicta el Decreto 1305 de 10 de junio de 1977, mediante el cual se encuadra en la Subsecretaría del Departamento del Ministerio del Trabajo, a través

¹⁶⁶ El artículo 58 de la Ley General de Cooperativas de 1974 dispone: *"El Estado actuará en el orden cooperativo, con carácter general, a través del Ministerio de Trabajo, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los otros Departamentos específicos. El Estado dotará al Ministerio de Trabajo de los recursos y servicios necesarios para el cumplimiento de sus funciones en materia de cooperativas. La estructura y funcionamiento de estos servicios serán fijados por Decreto, a propuesta de dicho Departamento".*

Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974.

¹⁶⁷ En el Real Decreto de 2 de junio de 1977 se determina lo siguiente: *"La revisión de las competencias atribuidas a la Organización Sindical en el orden cooperativo, que serán transferidas al Ministerio de Trabajo y, en su caso, a la Federación Nacional de Cooperativas, adecuando la organización y estructuración del movimiento cooperativista a los principios de autonomía y libertad asociativa".*

Disposición adicional 2ª literal d) del Real Decreto-Ley de 2 de junio de 1977. BOE de 7 y 8 de junio de 1977.

de la Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitarias, la competencia en esta materia.

La Dirección General de Cooperativas se configura como el órgano encargado del orden y desarrollo cooperativo, así como también del estudio y desarrollo de las acciones que permitan a los trabajadores el acceso a la propiedad de las empresas¹⁶⁸. A su vez la Subdirección General de Régimen Jurídico de las Cooperativas se encarga del estudio, elaboración e interpretación de las normas que regulan las cooperativas, así como de las actividades administrativas y de calificación que correspondan en el ámbito competencial de la Dirección General de Cooperativas; según dispone el artículo 3 del citado Decreto, las facultades asignadas a la Subdirección son las de estudio, elaboración e interpretación de las normas reguladoras de las cooperativas; con lo cual, se constituye en su órgano legislador. Llevará también a su cargo bajo el Servicio de Registro General de Cooperativas las actividades administrativas y de calificación con este fin¹⁶⁹.

¹⁶⁸ En el artículo 2 del Decreto 1305 dispone lo siguiente: *"Corresponde a la Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitarias la ordenación y desarrollo de la acción atribuida al Departamento en el orden cooperativo y demás fórmulas de Empresas comunitarias, así como el estudio y desarrollo de las acciones orientada a fomentar el acceso de los trabajadores a la propiedad de la Empresa; le compete también la gestión de las ayudas a estos efectivos previstas con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo".*

Decreto 1305 de 10 de Junio de 1977. BOE de 13 de 1977.

¹⁶⁹ El artículo 3 del Decreto 1305 señala: *"La Subdirección General de Régimen Jurídico de las Cooperativas tendrá a su cargo las funciones de estudio, elaboración e interpretación de las normas reguladoras de las cooperativas y demás fórmulas de Empresas Comunitarias, así como de las fundaciones laborales; las actividades administrativas y de calificación correspondientes al Registro General de Cooperativa, y en general, asumirá aquellos cometidos que, dentro de la competencia de la Dirección General no estén específicamente atribuidos a la otra Subdirección General. Dependiente de la Subdirección General del Régimen Jurídico de las Cooperativas, existirá, con el nivel orgánico de servicio, el Servicio de Registro General de Cooperativas, al que corresponderá el examen, estudio, calificación e inscripción de los actos que deban tener el acceso*

Por su parte, la Subdirección General de Promoción Cooperativa siguiendo al artículo 4 del Decreto 1305, se desprende que éste es un órgano de estudio y ejecución en la promoción e impulso del movimiento cooperativo, puesto que las funciones que se le asignan son: *"la investigación, enseñanza y difusión en el orden cooperativo; el estudio y análisis de los datos relativos al estímulo y desarrollo cooperativo; el ejercicio de las actividades administrativas correspondientes a la planificación, ejecución y control de los programas del Departamento en materia de promoción de Empresas cooperativas..."*.

Como se puede apreciar, el nuevo marco legal que rige para las cooperativas concentra dentro del ámbito ministerial de Trabajo las competencias en esta materia. Trazadas así las líneas generales dentro de este proceso modificador del encuadramiento cooperativo, se crea en noviembre del mismo año la Comisión Nacional de Coordinación Cooperativa, mediante el Reglamento de 16 de noviembre de 1978.

2.4 Regulación Cooperativa en el Orden Democrático

Cuando entra en vigor el régimen constitucional los cambios que éste introduce van a ser decididamente importantes para el ámbito cooperativo; la propia Constitución Española en su artículo 129.2 va a posibilitar una dinámica distinta de participación ciudadana y de compromiso de los Poderes Públicos respecto al cooperativismo que posibilita en su momento, que el enfoque del mismo alcance una nueva dimensión; ejemplo de ello es la creación del Consejo

al Registro General de Cooperativas, así como la certificación de los mismos. Este Servicio, a efectos de estudio y calificación, tendrá una estructura sectorial".

Superior de Cooperativas de Euskadi en la Ley 1/82, de 11 de febrero de Cooperativas.

Con la democracia se inicia un proceso de acercamiento del nuevo orden que se institucionaliza hacia el cooperativismo, así, la Comunidad Autónoma Vasca es la primera en proyectar su postura frente al cooperativismo en el nuevo orden estatal, siendo así la primera en presentar en el panorama legislativo al Consejo Superior de Cooperativas, transportado en el tiempo desde el Consejo Superior de Cooperativas de Cataluña de 1934. Por esta razón, y como dejamos indicado, todas las referencias normativas anteriores a la Ley 1/82 de Cooperativas que crea al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, vigente ya durante el régimen democrático, son antecedentes del mismo, mientras que todas las leyes de cooperativas de las Comunidades Autónomas que contemplan la figura del Consejo pero que son anteriores a la Ley 4/93, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi son antecedentes de éste último. Esta última matización la hacemos simplemente para situar en el tiempo los antecedentes del Consejo tanto con anterioridad a la Ley 1/82, como a la Ley 4/93, de Cooperativas de Euskadi.

En todo caso, la dinámica en la relación Estado-cooperativas entra en una nueva etapa, no sólo por la concesión de competencias en materia cooperativa a las comunidades autonómicas, sino, sobre todo por la propia raíz de la que parte; es decir, la acción tutelar del Estado no es comparable con respecto a la etapa anterior y por lo mismo, el cooperativismo tiene más espacio de actividad.

2.4.1 Reglamento de Sociedades Cooperativas de 18 de noviembre de 1978

En el Reglamento de Sociedades Cooperativas de 1978¹⁷⁰ la actividad cooperativa se regula así: el Estado asume como función de interés social la promoción, estímulo, desarrollo y protección del movimiento cooperativo, y de sus Entidades, en todas sus formas¹⁷¹. El Ministerio de Trabajo asume la competencia cooperativa a través de sus Departamentos; por ello al ministro del ramo se le asigna la función de dictar normas para la aplicación y desarrollo tanto de la Ley General de Cooperativas como de su Reglamento, también de interpretarlas y aclararlas, e incluso de informar previamente a la Confederación Española de Cooperativas cuando dichas normas puedan afectar a principios de cooperación o al movimiento cooperativo¹⁷².

También en este Reglamento se crea la Comisión Nacional de Coordinación Cooperativa, que recoge algunas funciones de las entidades precedentes a ella y las concentra. Es el antecedente más cercano en el tiempo del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

Esta Comisión se constituye en el Ministerio de Trabajo como un órgano de carácter consultivo, coordinador y asesor en el sector público respecto a temas cooperativos. Todos los organismos públicos que tienen competencia en materia cooperativa deben coordinar su actividad a través de esta Comisión; por lo mismo,

¹⁷⁰ Reglamento de Sociedades Cooperativas de 16 de noviembre de 1978. BOE de 17 de noviembre de 1978.

¹⁷¹ Artículo 127
Reglamento de Sociedades Cooperativas de 16 de noviembre de 1978.

¹⁷² Disposición final 1ª.
Reglamento Sociedades Cooperativas de 16 de noviembre de 1978.

la regulación en materia cooperativa está dirigida a regular la actividad de la Administración frente al movimiento cooperativo, dejando otro margen de actividad a las Federaciones y a la Confederación.

La forma como está integrada la Comisión nos permite apreciar que este no es un órgano de carácter cooperativo, sino rigurosamente público en el que el sector cooperativo encuentra participación, pero es de tipo minoritaria. Se aprecia, además, el afán del legislador de detallar el alcance participativo y competencial del sector público respecto del cooperativismo. La Presidencia lo ocupa el Ministro de Trabajo y la Vicepresidencia el Subsecretario de Trabajo.

Respecto a los vocales, además de todos los Secretarios Técnicos de los ministerios "civiles", el artículo 137 hace una larga enumeración de representantes del sector público, destacando de dicha enumeración en representación del sector cooperativo a la Confederación Española de Cooperativas con su Presidente y, como dice la disposición citada, *"al menos tantos miembros propuestos por este Organismo como clases de Cooperativas estén constituidas en el seno del mismo"*¹⁷³.

¹⁷³ El artículo 137 del Reglamento de Sociedades Cooperativas de 1978 dispone: *"Vocales, que lo serán, además de los Secretarios Generales Técnicos de todos los Ministerios civiles, los siguientes: El Subgobernador del Banco de España, el Director General de los Registros y del Notariado, el Director General de Tributos, el Presidente del Instituto Social de la Marina, el Director General de Capacitación y Extensión Agraria, el Director General de Consumo y de la Disciplina del Mercado, el Director General de Cooperativas y Confederación Española de Cooperativas y, al menos, tantos miembros propuestos por este Organismo como clases de Cooperativas estén constituidas en el seno del mismo, el Secretario General del Patronato de Protección al trabajo, diez vocales de libre designación por el Ministro de Trabajo, cinco de ellos sobre las ternas propuestas por la Confederación Española de Cooperativas y un representante por cada uno de los organismos que esta propia Comisión Nacional o el Ministro de Trabajo considere de utilidad incluir"*.

Al igual que los organismos precedentes en esta materia, esta Comisión puede actuar en Pleno o en Comisión Permanente, así como constituir en su seno Ponencias o Comisiones de Trabajo de tipo temporal. Se crea una Secretaría con carácter técnico y funcional y cuya función la ejerce el Subdirector General del Régimen Jurídico de las Cooperativas, realizando dicha labor tanto en el Pleno como en la Comisión Permanente.

El Reglamento distingue las funciones tanto del Pleno como de la Comisión Permanente; así, al Pleno, según el numeral cinco del artículo 137 se le asignan las siguientes funciones:

- a) Es el órgano consultivo del Gobierno en cuanto a política económica, financiera y social en materia de Cooperativas y el movimiento cooperativo;
- b) Lleva la coordinación de la promoción, estímulo y protección de las cooperativas y del movimiento cooperativo;
- c) En materias de su competencia emite propuestas, recomendaciones o mociones al Ministerio de Trabajo y Organismos, Departamentos ministeriales;
- d) Propone al Gobierno la homologación de disposiciones adjetivas y sectoriales que puedan afectar al régimen jurídico establecido en este Reglamento;
- e) Para cumplir el mandato del artículo 50.4 de la Ley General de Cooperativas¹⁷⁴, debe proponer al Gobierno, los sectores económicos, zonas y calendarios para tal fin.

Reglamento de Sociedades Cooperativas de 16 de noviembre de 1978.

¹⁷⁴ El artículo 50 de la Ley General de Cooperativas de 1974 se señala: *"Cuatro. El Estado favorecerá las agrupaciones y conciertos de las cooperativas provistos en los párrafos anteriores con el objeto de suprimir los escalones innecesarios de intermediación, en sus diferentes fases, en beneficio de los socios cooperadores y del interés de la sociedad en general"*.

Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974.

A la Comisión Permanente por su parte, el numeral 6 del artículo 137 del Reglamento le asigna las siguientes funciones:

- a) Estudiar y preparar las líneas directrices de desarrollo y perfeccionamiento de la política social en materia cooperativa;
- b) Conocer previamente las acciones y proyectos de organismos públicos en materia cooperativa para coordinar y ordenar las acciones impulsoras respectivas;
- c) Elaborar informes y dictámenes relacionados con la promoción, educación, formación y desarrollo de los principios y técnicas cooperativas. Debe preparar además los antecedentes y estudios para conocimiento del Pleno de la Comisión.

Podemos decir de manera general, que el tratamiento jurídico del cooperativismo plantea muchas dificultades. El enfoque histórico realizado nos permite apreciar lo difícil de la relación Estado-cooperativas dado los linderos de interés político y el tratamiento marginal padecido por el movimiento cooperativo. Propiamente desde la Ley de Cooperativas de 1934 de Cataluña hasta el Reglamento de 1971 y de ésta hasta la Ley Vasca de Cooperativas de 1982, hay márgenes considerables de tiempo, en que las regulaciones orgánico-administrativas, los órganos creados y los mecanismos utilizados en esta relación, son la representación en su momento, tanto de la valoración estatal del cooperativismo, como también de su propia problemática; a la deriva entre sus inherentes deficiencias y complejidades; acéfala muchas veces, débil y sometida por la pasión política y el juego de intereses, otras tantas.

Funciones como control, vigilancia, protección son casi permanentes en los órganos que directa o indirectamente participan de la regulación cooperativa; con las transformaciones políticas y, sobre todo, económicas, la rigurosidad del control

estatal se tecnifica, adquiriendo un nivel jurídico interesante para la legislación cooperativa. Consideramos, como lo demostramos más adelante, que con la Ley Vasca de Cooperativas de 1982, el Consejo Superior de Cooperativas comienza a tener un papel trascendental en el cooperativismo moderno de España, contemplado en otras legislaciones autonómicas, pero vivamente asumido por el cooperativismo vasco como factor fundamental de su desarrollo y crecimiento.

2.4.2 Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas

Para cuando se crea en esta Ley el Consejo Superior del Cooperativismo, ya el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi lleva algunos años funcionando y están creados los Consejos de Cataluña, Andalucía y Valencia. Por consiguiente, hay una experiencia, aunque mínima, pero importante para tenerse en cuenta. Surge por consiguiente amparado por el Artículo 129.2 de la Constitución, y precedido por una larga lista de experiencias de este tipo, de las que si bien es verdad, muy pocas de ellas tiene plena validez en la realidad, son todas a nivel general un punto de referencia importante.

El margen de aplicación y vigencia que tiene el Consejo Superior del Cooperativismo, es interesante en virtud del factor competencial en materia de cooperativas por parte del Estado; no obstante, este Consejo tiene una vida jurídica muy corta pues tres años después de su creación, se lo deroga por efecto del Artículo 98.5 de la Ley 31/90, de 28 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1991, terreno éste último en que no pretendemos abordar por ser dispar al centro de nuestro análisis.

Advertimos que este órgano no llega a entrar en funcionamiento nunca, queda en letra muerta hasta que termina su existencia legal con la Ley 31/90.

Destacamos, no obstante, que el legislador lo crea y lo inserta bajo el Título III del Asociacionismo Cooperativo, pese a que en el Artículo 162.1 se lo configura como órgano consultivo y asesor de la Administración General del Estado en materias relacionadas con el cooperativismo; lo cual, es ciertamente un contrasentido, pues es un ente creado por la Administración que no es parte del movimiento cooperativo ni tampoco está integrado en el seno del mismo.

2.4.3 Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social

Hacemos una mención obligada al Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social-INFES, puesto que no se le puede considerar como el continuador propiamente dicho del Consejo Superior del Cooperativismo; no obstante, aparece por creación de la Ley 31/90, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para realizar labores que hasta ese momento en la Ley debe desempeña el ente extinguido.

Por Real Decreto 1836/1991 de 28 de Diciembre se constituye el Instituto de Fomento de la Economía Social (INFES), absorbiendo las funciones de la Dirección General de Cooperativas y a su vez, creando un consejo integrado por 12 representantes de los Ministerios vinculados al cooperativismo y 13 vocales representantes de las asociaciones cooperativas. Su Presidente es el Secretario General de Empleo y Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y su Vicepresidente es el Director General del Instituto. Cinco días después de la publicación del Decreto (BOE de 30 de diciembre de 1991), se publica (BOE de 4 de enero de 1992) una corrección de errores incorporando como funciones y competencias del INFES las atribuidas al ya suprimido Consejo Superior del

Cooperativismo en virtud de lo que señala la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1991.

Desaparece el Consejo Superior del Cooperativismo, siendo que nunca llegó a tener efectividad; de hecho, el propio INFES, regulado por el Real Decreto de 15 de abril de 1994, se ha reunido en pocas ocasiones, constatando así lo difíciles que son las relaciones intersectoriales entre las distintas ramas del cooperativismo.

Como lo señala el Artículo 2.1 del Real Decreto 1836/1991, es el órgano gestor de fomento de la economía social. Es un organismo autónomo de carácter administrativo, como lo indica el Artículo 98.1 de la Ley 31/90, de los comprendidos en el Artículo 4.1a) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de Septiembre. Por consiguiente, se le aplica la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de Diciembre de 1958; el propio Real Decreto 1091/1988; el Artículo 3.5 del Real Decreto 1836/91.

Nace dentro del marco de la racionalización del gasto público amparada por la potestad organizativa del legislador en materia de presupuestos. Bajo esta circunstancia jurídica traslada las competencias asignadas al ente desaparecido, aunque con un campo de acción más amplio; esto es, como organismo se desenvuelve en el marco de la economía social como gestor de la política de fomento a nivel estatal, sustituyendo a la Dirección General de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales y, desde luego, al propio Consejo Superior de Cooperativismo.

El Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social es un organismo destinado a la promoción, desarrollo, asistencia técnica y formación para el

perfeccionamiento de la gestión empresarial y societaria; además, facilita las formas de financiación de empresas y asociaciones a través de programas de subvenciones y ayudas, así como el establecimiento y desarrollo de medidas que posibiliten el mantenimiento y desarrollo del empleo en empresas o entidades del sector. Tiene también actividades de tipo administrativo como la calificación, inscripción y certificación de actos relacionados con la Sección Central del Registro de Cooperativas de Fundaciones Laborales.

Se encarga también de la coordinación y cooperación con los demás Departamentos, Comunidades Autónomas, Organismos e instituciones tanto a nivel nacional como internacional que lleven a cabo actividades en el ámbito de la economía social. Finalmente, debe elaborar la normativa, estudios e investigación en todas las áreas en que tiene competencia¹⁷⁵.

Puede decirse que la utilización de normas presupuestarias, plantean en ocasiones problemáticas diversas en el entorno jurídico, al punto que en ocasiones originan verdaderos abusos. Las Sentencias del Tribunal Constitucional son reveladoras para determinar los puntos clarificadores sobre el alcance y límites de las Leyes de Presupuestos Generales: la Sentencia 63/1986, la Sentencia 65/1990 y la Sentencia 76/1992¹⁷⁶.

En nuestro ámbito de aplicación podemos decir de manera general, que aunque ciertamente resulte poco ortodoxo e incluso poco técnica la supresión del Consejo Superior del Cooperativismo y su traspaso al Instituto Nacional del

¹⁷⁵ Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social. *Memoria 1993*.

¹⁷⁶ Estas sentencias se refieren a recursos de inconstitucionalidad presentados por entender que la Ley General de Presupuestos limita o conculca derechos garantizados por otras Leyes. No profundizamos en este tema por las razones indicadas en el texto.

Fomento de la Economía Social, no se puede afirmar que dicho procedimiento sea inconstitucional.

2.4.4 Legislación Cooperativa Autonómica

Distante ya de aquel creado por la Ley de Bases de 17 de febrero de 1934, pero manteniendo alguno de sus rasgos característicos, aparece, al año siguiente de la creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, el Consell Superior de la Cooperació. Al igual que aquel, no nace por una Ley específica para él, sino contemplado en el Capítulo XII del Título III de la Ley 4/1983, de 9 de Marzo de Cooperativas de Cataluña.

El cooperativismo en Cataluña tiene rasgos muy interesantes no sólo por su actividad sino también por su trayectoria; por esta razón, y dentro de esta órbita, debemos hacer algunas reflexiones importantes sobre el Consell Superior de la Cooperació para entender mejor su presencia en el cooperativismo catalán. Este Consell encuentra sentido en la necesidad de dar cumplimiento al Artículo 129.2 de la Constitución y para dar cabida a la acción de la Generalidad en el fomento de la participación cooperativa en la actividad económica y social. De manera general, podemos decir que cuando se empieza a redactar la Ley de Cooperativas de Cataluña de 1983 hay dos cooperativistas de importante trayectoria cooperativa como lo son Albert Pérez Baró y Andreu Cortines Jaumot. Terminada la Guerra Civil se exiliaron fuera de España; en el caso de Albert Pérez Baró tras dos años de ausencia retorna y se dedica a estudiar el cooperativismo de consumo, mientras que Andreu Cortines fue responsable de las Juventudes Cooperativistas y durante la Guerra Civil se vincula al POUM. Tras la muerte de Franco en 1975 retorna a España activando sus contactos con los cooperativistas tanto por intermedio de la Fundació Roca Galés como por el grupo de cooperadores

socialistas en Cataluña.

La influencia de los cooperativistas citados es relevante; de hecho, A. Pérez Baró buscaba que el nuevo Gobierno de Cataluña restableciera la Ley de Cooperativas de 1934 punto por punto mediante una Ley que dejara sin efecto toda la legislación cooperativa del franquismo y se restableciera así la legislación anterior al golpe de Estado de 1936. Su influencia se siente incluso tras la propuesta de nombramiento que le hace el Consejero de Trabajo de la Generalitat provisional en 1978 para Presidente del Consejo Asesor de Cooperación, cargo que A. Pérez Baró no llegó a asumir, pues al no ser acogida su propuesta de restablecerse la legislación cooperativa anterior a 1936, no acepta dicho nombramiento. Ante esta circunstancia, es Andreu Cortines nombrado entonces como Presidente de dicho Consejo Asesor, aunque vinculado también a las instituciones anteriores a la sublevación militar.

Bajo estas circunstancias se dicta la nueva Ley de Cooperativas de Cataluña, en la que se contemplan algunas figuras de la antigua Ley de 1934, entre las cuales está el Consell Superior de la Cooperació, acogido con buena voluntad por quienes para entonces tienen a su cargo la responsabilidad de llevarlo adelante; no obstante, se atribuyen a éste Consejo unas facultades ejecutivas que entran en contradicción con las propias facultades de la Dirección General de Cooperativas. También se nombra como Presidente del Consell a una persona ajena a la Administración, dado que el Consell Superior de la Cooperació es un órgano de diálogo entre ésta y los representantes de las cooperativas. Estos errores se corrigen ya en la modificación de la Ley en 1991, la misma que se empieza a trabajar desde 1987.

Por otra parte, en cuanto se refiere al Consejo Andaluz de Cooperación, podemos decir muy pocas cosas dado que no ha tenido una actividad tan

significativa como el catalán o el vasco. De manera general debemos decir que, al igual de lo que ocurre con el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi y con el Consell Superior de la Cooperació, el Consejo Andaluz de Cooperación no se crea por Ley independiente sino dentro de las disposiciones de la Ley 2/1985, de 2 de Mayo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas. De la exposición de motivos de ésta Ley se desprende que el sentido que tiene la creación del Consejo, como un *"órgano de encuentro y participación de las cooperativas cuyo funcionamiento y composición se deja al desarrollo reglamentario"*.

Con el mismo margen de apreciación aplicado para el Consejo Andaluz de Cooperación entendemos al Consejo de Cooperativas de Navarra; es decir, en atención a su actividad y desarrollo en relación al Consell Superior de Cooperació de Cataluña y principalmente al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. En este sentido debemos decir que éste Consejo amparado por el principio constitucional, ya común al igual que para los otros Consejos de este estilo, se crea encuadrado bajo el capítulo II de la Promoción Cooperativa, del Título III de la Ley Foral 12/1989, de 3 de Julio de Cooperativas de Navarra. Las disposiciones de esta Ley rigen con carácter principal, a tenor del supletorio de la Ley 3/1987, de 2 de Abril, General de Cooperativas. Este dato lo destacamos puesto que, como queda dicho, el Consejo Superior del Cooperativismo de la Ley 3/1987, queda en la literalidad de la Ley sin entrar nunca a funcionar, tanto más cuanto que queda derogado al dictarse la Ley 31/90, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

Finalmente en cuanto al Consejo Superior del Cooperativismo de la Generalitat Valenciana debemos decir que, creado por el Artículo 107 de la Ley 11/85, de 25 de Octubre, de Cooperativas, de la Comunidad Valenciana, se constituye como un órgano colaborador de la Generalitat. Mediante Decreto

170/86, de 29 de diciembre se regula su funcionamiento, desarrollando su actividad fundamentalmente en materia de conciliación e informe de proyectos legislativos relacionados con la materia cooperativa.

En el año 1993 mediante Ley 6/93, de 31 de diciembre de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 1994 se suprimen varias entidades autónomas de carácter administrativo, entre ellas el Consejo Superior¹⁷⁷. Parece ser que la razón que lleva a esta decisión es la reducción de costes, aunque el Consejo hacia los últimos años tiene un presupuesto de cero en consideración a su carácter y nivel de actividad; por ello se entiende que en la práctica se produce una total paralización de las actividades que hasta entonces desarrolla el Consejo en especial en materia de conciliación.

Por las circunstancias expuestas el Consejo Superior se encuentra inoperante y no participa en los trabajos de reforma de la nueva Ley de Cooperativas de 1995, siendo la Confederación de Cooperativas la que junto con la Comisión redactora de la Ley y los Grupos Parlamentarios participa de este proceso en representación del sector cooperativo. En la reforma de la Ley Valenciana de Cooperativas de 22 de febrero de 1995 el legislador contempla nuevamente el Consejo Valenciano de Cooperativas, especificando su condición de órgano de promoción, asesoramiento y planificación de la política y legislación en materia de cooperativas¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Artículo 46

Ley 4/93, de 31 de diciembre de Presupuestos de la Generalitat Valenciana.
Boletín Oficial de la Generalidad Valenciana de 31 de diciembre de 1993.

¹⁷⁸ Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana de 22 de febrero de 1995.

En cualquier caso, debemos decir que tras la entrada en vigor del orden democrático se produce un impulso y apertura hacia el cooperativismo; ejemplo de ello es el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi de 1982, pionero en la nueva dinámica que se activa bajo el principio constitucional formulado en el artículo 129.2. El diálogo, el consenso y el encuentro se miran como fórmulas interesantes para una nueva forma de plantear la relación Estado-cooperativas, más activo y participativo en algunas partes que en otras. El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es ciertamente el punto de referencia de esa nueva manera de plantear la búsqueda de comunicación y participación con los poderes públicos, que responde indiscutiblemente a necesidades concretas del cooperativismo vasco, pero que demuestra no sólo la voluntad y la capacidad de diálogo sino también una forma diferente pero práctica de entender la colaboración entre Administración y poderes públicos, fuera de cánones jurídicos rígidos o de planteamientos cooperativos inaplicables en un mercado económico dinámico y voraz.

El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi demuestra que en un momento y lugar determinados, responde con eficacia al servicio tanto del sector y movimiento cooperativo como también a los postulados constitucionales, teniendo como punto de enlace al diálogo, al consenso y a la participación en la relación Estado-cooperativistas.

CAPITULO III: ANALISIS DEL CONSEJO SUPERIOR DE COOPERATIVAS DE EUSKADI

1. Concepto del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

Los inicios del régimen democrático encuentran al cooperativismo vasco en marcha, en actividad; el movimiento cooperativo Mondragón emerge públicamente como su símbolo y punto de referencia e identidad; no hay duda entonces de la importancia adquirida como tampoco de la dimensión que en conjunto va asumiendo la realidad cooperativa vasca. Sin embargo, es evidente a toda luz la grave carencia de un sustento estructural orgánico que pueda configurar la base de un planteamiento armónico y multifuncional del movimiento cooperativo, tanto que el fenómeno de dispersión que experimentan los cooperativistas vascos se refleja en una falta de presencia institucional conjunta y unitaria como movimiento y como sector¹.

Varias son las consideraciones que se deben tomar en cuenta para entender el sentido de la figura del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, su significado y trascendencia en el cooperativismo vasco; sentido que debe ser pluridimensionado, es decir, captado en el abanico de ámbitos desde los cuales su existencia responde y hacia los que su presencia y acción se extiende y manifiesta.

¹ En opinión de E. Olabarriá, uno de los impulsores de la creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, *"obviando cualquier comentario acerca de las estructuras orgánicas cooperativas previas a la desaparición de la organización sindical, en las que se vinculaba el cooperativismo de forma inadmisiblemente a la estructura de poder del Régimen Franquista a través de uno de sus tres poderes fundamentales, la Organización Sindical y su Obra Sindical de Cooperación, se observa que las estructuras que surgen en el año 1977 tampoco logran una adecuación suficiente de las organizaciones cooperativas a un sistema político pluralista y democrático"*.

Olabarriá, E.: "Asociacionismo Cooperativo en Euskadi y Democracia Industrial en la C.E." *Cuartas Jornadas de Cooperativas de Euskadi*. Vitoria-Gasteiz 1986. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, pg. 76.

Por lo mismo, debemos empezar por decir que entendemos al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi como el punto de partida de un proceso que se inicia con la Ley 1/1982, de 11 de febrero, de Cooperativas; en efecto, la actitud institucional que impulsa en un primer momento la creación de éste órgano desde las instancias administrativas no es sino el resultado de la preocupación que desde la Administración Pública Vasca se tiene por la trayectoria y el futuro de su cooperativismo.

Las circunstancias socio-políticas y económicas de finales de la década de los años setenta plantean serias disyuntivas acerca del futuro; el cooperativismo industrial, sector cuantitativamente más importante del cooperativismo vasco se encuentra seriamente afectado por la crisis económica que trata con dureza al tejido industrial del País Vasco, lo que origina una necesaria coyuntura y protagonismo de todos los actos destinados a la supervivencia industrial como son la captación de mercados, la asunción de nuevas tecnologías, etc.².

De otro lado, dado que en el País Vasco se concentra parte de la actividad cooperativa en el Grupo Mondragón, el cual compone su propia estructura y personalidad, ni las cooperativas que lo integran ni tampoco las demás que constituyen el espectro cooperativo del País Vasco son capaces de crear una estructura asociativa común y única, traducida en un orden cooperativo estructurado. En realidad lo que ocurre es que la influencia que Mondragón ejerce sobre las demás cooperativas genera un fenómeno aglutinador en torno al mismo, puesto que se presenta como una experiencia que ofrece mucho interés para las

² Olabarría, E.: "Asociacionismo Cooperativo en Euskadi y Democracia Industrial en la CE": o.c. pg. 77.

cooperativas existentes proyectando un carácter modélico de grupo económico³, bastándose a sí mismo sin requerir o verse obligado a crear o formar parte de una estructura asociativa mayor.

Para entender la razón por la cual el movimiento cooperativo vasco en conjunto empieza a tener estructura gracias a la labor desarrollada por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, hay que tener en consideración que siendo Mondragón una potencia cooperativa en el País Vasco, su interesante configuración y funcionamiento no le despierta un interés vital por motivar un asociacionismo cooperativo vasco; Mondragón es un grupo que por su propia configuración desarrolla sus actividades sin que le afecte de manera importante la ausencia de una estructura asociativa cooperativa vasca creada a instancias de los propios cooperativistas. No obstante, debemos decir que la participación del Grupo Mondragón en la llamada que se le hace para dar el impulso necesario para sacar adelante al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, es algo que hay resaltar

³ El fenómeno que se produce alrededor de Mondragón no debe entenderse como un fenómeno aislado a éste; de hecho, como así lo entiende J.R. Elorza, *"Ulgor no es un caso aislado; nuevas Cooperativas surgen en la zona en los últimos años de la década de los 50, impulsadas por el mismo núcleo inicial. Animadas por un espíritu común, a todas ellas les afecta una serie de problemas asimismo comunes: Carencia de medios financieros que posibiliten el desarrollo pretendido. Carencia de Seguridad Social, al poseer los socios de las Cooperativas el carácter de trabajadores por cuenta propia y no existir en aquel momento en la Seguridad Social española un régimen que ampara a los mismos. Carencia de coordinación y de asistencia técnica y económica al nivel requerido, dada la modesta dimensión de las Cooperativas individualmente consideradas. En definitiva, estas Cooperativas nacientes precisaban crear un entorno propio que permitiera su supervivencia y expansión en un medio capitalista, hostil en principio a las mismas. Fue la comprensión de este aspecto fundamental y la urgencia de los problemas apuntados, lo que impulsó a las cuatro Cooperativas existentes a la constitución en 1959 de Caja Laboral Popular, Sociedad de Cooperativas de Crédito, como respuesta a la problemática existente"*. Elorza, J.M.: "Cooperativismo de 2 Grado. La Experiencia Mondragón." *Jornadas de Integración Cooperativa*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Murcia 1985, pg. 3.

sobre manera; de hecho los representantes de Mondragón desarrollan un importante papel en los inicios de la actividad del Consejo.

En todo caso de las restantes cooperativas existentes tampoco surge la motivación ni la inquietud por aglutinar fuerzas para hacer nacer un movimiento cooperativo organizado y estructurado; puede ser que este hecho se deba a que no existe la motivación adecuada o los medios necesarios o, simplemente a la ausencia del algún agente motor de este proceso. En cualquier caso podemos decir que en el panorama cooperativo vasco, no se producen iniciativas, o por lo menos no hay constancia de ellas, dirigidas a fomentar otras posibles formas de organización cooperativa, sean de carácter estructural o simplemente de carácter representativo⁴.

A la luz de las consideraciones expuestas podemos decir que en el País Vasco, pese a existir un importante y significativo fermento cooperativo, teniendo a Mondragón como una significativa figura y fuerza representativa que llega a ser objeto incluso de estudio y de relevante mención en importantes foros internacionales como lo es por ejemplo, el Informe Laidlaw presentado en octubre de 1980; su cooperativismo no obstante, visto en conjunto, se muestra desarticulado y disperso.⁵ Por esta razón, ante esta panorámica se toma la

⁴ Es importante matizar, pues puede dar lugar a una interpretación errónea, el hecho de que aunque el Movimiento Cooperativo Mondragón representa una significativa fuerza y una indiscutible experiencia cooperativa de notable trascendencia en el mundo cooperativo por su importancia y por la validez y significación de su existencia, no se puede considerar que el cooperativismo vasco se reduce a la Experiencia Cooperativa de Mondragón, puesto que hay un amplio margen de cooperativas que no se encuentran dentro de su ámbito. Por lo mismo, la existencia del Consejo Superior de Cooperativas no obedece a eliminar la influencia o restarle fuerza al cooperativismo de Mondragón, sino a impulsar en unidad al cooperativismo vasco; de ahí la importante colaboración de los sectores implicados.

⁵ Laidlaw, A.: *Las Cooperativas en los años 2000*. Tribuna Cooperativa N° 44-45. Zaragoza 1982, pg. 30.

decisión desde la Administración Vasca de crear un órgano cuya misión, entre otras, es la de fomentar el crecimiento del cooperativismo vasco, haciendo partícipes de este impulso al amplio sector que lo conforma en el afán de aglutinarlas y estructurarlas con un carácter institucional propio. Solamente así se entiende que, a través de este primer paso, se pueda hacer posible para que este sector tenga la representación y participación legítima necesaria en el concierto económico y social; es decir, atribuirle al propio movimiento cooperativo vasco la capacidad de autogeneración y transformación.

La llamada que se hace desde las instancias administrativas a los cooperativistas para la participación⁶ en la creación y constitución del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, tiene una notable acogida no exenta de grandes esfuerzos y dificultades para facilitar y hacer viable el diálogo y la organización necesaria entre los convocados y los sectores que representan. Este hecho evidencia la positiva predisposición de éstos para asumir una labor conjunta y de colaboración con la Administración con la cual se entabla una relación de

⁶ En opinión de F. De Prados Reyes y J. Vida Soria *"el constituyente, al incorporar la idea política de la participación, no se limita a su mera formulación genérica dentro del catálogo de derechos recogidos en otros apartados de la Constitución. Por el contrario, la participación se predica respecto de ciertos sectores económicos y sociales cuya especial trascendencia justifica el propio enunciado de los mismos. No es, por tanto, una sola idea -la participación (integración integración cuando se trata del acceso a la propiedad de los medios de producción)- la que se contiene en el precepto, sino la aplicación, además, de dicho principio a los aspectos más relevantes de la vida económica y social del país o a la gestión pública directamente relacionada con la atención de las necesidades básicas de los ciudadanos. De aquí que, contemplado desde esta perspectiva y no desde el único interés de reconocer a determinados sujetos un derecho a la participación, se explique (aunque no se justifique técnicamente) la colocación sistemática del precepto, ya que lo que se trata es de añadir un predicado político, entre otros, pero fundamentalmente, a los principios constitucionales en materia económica"*.

De Prados Reyes, F. y Vida Soria, J.: *"La Participación Social en el Texto de la Constitución"*. *Revista de Derecho Público. Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978. T X*. Madrid 1985, Editoriales de Derecho Reunidas, pg. 80.

particulares características. Por consiguiente, si queremos conceptualizar la figura del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, debemos afirmar que el mismo es un ente que no nace del seno del movimiento cooperativo vasco, no surge ni de sus bases ni del impulso de los propios cooperativistas sino todo lo contrario; el Consejo Superior de Cooperativas obedece a la iniciativa del Gobierno Vasco, tanto más que es indiscutible la ausencia de puntos cardinales que orienten y sean elementos rectores de referencia del movimiento cooperativo hacia los inicios de la década de los ochenta y, como ya lo anotamos, el cooperativismo vasco no tiene hasta ese entonces un planteamiento configurado y de conjunto sobre el que asentarse.

1.1 Fundamento Constitucional

Cuando la democracia política se reinstaura en España el orden estatal en el marco constitucional se organiza jurídicamente en virtud de objetivos teóricos en los que se evidencia, y con fuertes matices, la defensa por la participación de los ciudadanos como vía de expresión ante las decisiones gubernamentales. La participación en adelante se muestra como el elemento vinculante de una realidad que obedece a una sociedad en cambio; en el Preámbulo de la Constitución así se considera cuando utiliza la frase una *"Sociedad democrática avanzada"*⁷.

El sentido ideal plasmado en el perfil teórico de la Constitución Española así lo entiende al momento de su configuración con postulados como la distribución

⁷ R. Morodo Leoncio considera que *"la inclusión de los grandes principios democráticos que permitirán una convivencia pacífica y un Estado de Derecho que garantice y proteja los derechos de los ciudadanos y de los pueblos de España, con el fin de establecer una sociedad democrática avanzada, es decir, no sólo política, sino también socioeconómica, en contraposición a la sociedad individualista liberal..."*.

Morodo Leoncio, R.: *"Comentario del Preámbulo de la Constitución Española"*. *Revista de Derecho Público. Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución*

justa de la riqueza, el respeto a los valores superiores del ordenamiento jurídico o la responsabilidad de que el interés general sea lo que impere; estos postulados, al momento de configurarlos en el orden práctico, generan conflictos que devienen de la lógica repercusión de su aplicación en tanto se ajusta la regulación jurídica a la conducta ciudadana⁸.

La participación se constituye en un valor no solamente político sino también económico y social dentro del nuevo marco constitucional⁹, en el que la Constitución tiene por objetivo, como así lo entiende P. Lucas Verdú, *"obtener el mayor y más intenso consenso político-social de los ciudadanos para asegurar su permanencia y, por ende, la estabilidad y regularidad del Estado de Derecho"*¹⁰.

La nueva orientación política hace una llamada a la participación como expresión clara de la vocación democrática, con lo cual *"el actual Estado social une al supuesto de la democracia política, una tendencia hacia la instauración de la democracia social, cuyas formas capitales son la democracia económica y la democracia empresarial. Al pluralismo político se suma un nuevo pluralismo: el organizacional, pilares del Estado social y democrático contemporáneo. El sistema económico y el sistema político se vinculan estrechamente mediante una*

Española 1978. Preámbulos y Artículos 1 a 9. Madrid 1983. Editorial Revista de Derecho Privado, pg. 11.

⁸ Durán y Lalaguna, P.: "Constituciones y Sistema Económico". *El Sistema Económico en la Constitución Española*. Vol I. Madrid 1994, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, pg. 250.

⁹ En opinión de R. Entrena Cuesta *"tres son las garantías que la Constitución otorga a los derechos que reconoce a los ciudadanos en el campo económico: la posibilidad de su invocación ante los Tribunales; la reserva de ley, y, por último, el límite del respeto por el legislador de su contenido esencial"*. Entrena Cuesta, R.: "El Modelo Económico de la Constitución Española 1978". *La Empresa en la Constitución Española*. Pamplona 1980, Editorial Aranzadi, pg. 25.

¹⁰ Lucas Verdú, P.: "La Singularidad del Proceso Constituyente Español". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)* 1. Madrid 1978 Enero-Febrero. Centro de Estudios Constitucionales, pg. 24.

*retroacción positiva, es decir, cada uno de los términos alimenta el desarrollo del otro*¹¹.

1.1.1 Ejercicio del principio democrático de la participación a través del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

Resulta evidente, y ya lo hemos anotado con anterioridad, que el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi tiene una clara y directa inspiración en el Consejo Superior de Cooperativas de la Ley Catalana de 1934, así como de su símil de la legislación francesa; por tanto no es novedosa la aparición de esta figura en el panorama de la legislación cooperativa española. No obstante, es de suponer también que el legislador vasco se encuentra altamente influenciado en el momento de la formulación y configuración jurídica de esta institución, tanto por la manera como la relación Estado-cooperativas se produce, no sólo en las últimas décadas sino en toda la trayectoria de la regulación cooperativa de España, así como también por los cambios que implica el nuevo orden constitucional. No puede, por consiguiente, considerarse la aparición del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi aislada de este nuevo orden de cosas, puesto que el entorno de la vida político-constitucional y económica en el que se desenvuelve tiene efectos definitivos para la trayectoria cooperativa.

Las repercusiones que tiene este proceso de cambio encuentran su base y fundamento en el imperativo constitucional formulado en el artículo 129.2 de la Constitución Española¹², cuya colocación sistemática obedece al modelo político-

¹¹ Ramírez, M.: *La Participación Política*. Madrid 1985, Editorial Tecnos S.A., pg. 37.

¹² Siguiendo la línea comentada por F. De Prados y J. Vida Soria podemos decir que *"la fijación constitucional de un modelo político-económico concreto habría de actuar como límite último al alcance de este precepto, por debajo de dicho límite ofrece extraordinarias posibilidades para la actuación política tanto en la selección*

económico en el cual el reconocimiento de la participación, no sólo en su valoración material sino en su función instrumental, provoca que actúe como instrumento jurídico y factor integrador y articulador del sistema de democracia política. Por esta razón, como así lo entienden F. De Prados Reyes y J. Vida Soria, este sistema de participación se aplica al ámbito de las relaciones laborales terminando por tener su propia expresión en el artículo 129 de la Constitución, el mismo que ordena a los poderes públicos promover las diversas formas de participación en la empresa; de esta manera, los postulados y principios de la democracia política se convierten en el germen que activa los diversos mecanismos que desarrollan el sistema de democracia industrial¹³.

El principio de participación se configura entonces, como una norma de convivencia cuya orientación no es más que una profunda y directa implicación en la vida pública en sus distintos niveles¹⁴; no obstante, aunque resulta evidente el valor de la participación como principio social en una sociedad constituida por una pluralidad de intereses representados en organizaciones y asociaciones, hay quien entiende, como es el caso de L. Sánchez Agesta, que hay un signo de orientación

de los mecanismos de participación como en la determinación de la intensidad de los mismos. Posibilidades que permiten una capacidad de adaptación no ya sólo a la propia ideología que en cada caso inspire su regulación positiva en esta materia, sino a las diversas exigencias que el proceso de renovación social ha de ir planteando".

De Prados Reyes, F. y Vida Soria, J.: o.c. pg. 78.

¹³ De Prados Reyes, F. y Vida Soria, J.: "La Participación Social en el Texto de la Constitución": o.c. pg. 63.

¹⁴ Para R. Entrena Cuesta "en particular, a nuestros efectos deben ser especialmente invocados los principios de igualdad (artículos. 1, 14, 139.1, 149.1 C.E.); solidaridad (artículos. 2 y 138.1, C.E.); unidad de mercado (artículos. 2 y 149, 10., 11., 12., 13. y 14., C.E.); libertad de establecimiento y libertad de circulación (artículo 139.2. C.E.).

Entrena Cuesta, R.: "El Modelo Económico de la Constitución Española 1978": o. c. pg.15.

política que bien puede ser interpretado como lo que en España se ha denominado la *"tercera libertad o nueva dimensión social de la libertad"*¹⁵.

El sistema participativo que se instrumenta sobre la democracia social llega hasta el cooperativismo teniendo en su base un origen de carácter político; de hecho el mandato del artículo 9.2 de la Constitución y todos aquellos con los cuales se vincula son el reflejo del nuevo planteamiento del Estado¹⁶. La facultad para intervenir en los diversos mecanismos y ámbitos de participación encuentra legitimidad a través de los interesados, los cuales bien pueden ser considerados individualmente o bien en representación de asociaciones colectivas, organizaciones e instituciones que forman parte de órganos de participación. Esta condición legitimadora en calidad de interesado se presenta en una doble condición, tanto en función mediadora como legitimado en el ejercicio de intereses colectivos entre los poderes públicos y económicos respecto a los sujetos individuales destinatarios de la función; como también en calidad de legitimados

¹⁵ Sánchez Agesta, L.: *El Sistema Político de la Constitución Española de 1978*. Madrid 1980. Editora Nacional, pg. 81.

¹⁶ En opinión de L. Sánchez Agesta que, *"desde el punto de vista de la estructura, la democracia está vinculada a otro término, que aparece con reiteración en el texto constitucional: participación, y así, en el artículo 9o se señala como una tarea de los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política social, cultural y económica; en el artículo 23 se reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos en dos formas: directamente, o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. El artículo 66 define a las Cortes Generales como representantes del pueblo español, e incluso se prevén formas de participación en la Administración y en la Justicia (artículos 105 y 125), y hasta en servicios muy concretos, como la Seguridad Social (artículo 129). Este principio de participación es, pues, la consecuencia de la afirmación del párrafo 2o del artículo 1o que atribuye la soberanía nacional al pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado, y del contenido mismo de la libertad, como proyección social de la libertad, como derecho a participar en las decisiones colectivas"*. Sánchez Agesta, L.: o.c. pg. 77-78.

directos, en la medida en que dichas agrupaciones respondan como titulares subjetivos del interés tutelado¹⁷.

Dentro del más alto grado de participación posible que ofrece el artículo 129.2 de la Constitución está el acceso a la propiedad de los medios de producción,¹⁸ hecho que, añadido al compromiso de los poderes públicos de promover y fomentar las sociedades cooperativas, señalan con clara evidencia el modelo socioeconómico elegido por la Constitución, lo cual quiere decir que el planteamiento en el cual el legislador instaaura a las sociedades cooperativas es el que se circunscribe a la problemática de un modelo de economía libre de mercado, el cual constitucionalmente se reconoce¹⁹.

Tanto el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (artículo 39 CE) como el principio del derecho a la propiedad privada y a la herencia (artículo 33.1 CE), consagrados por la Constitución, se encuentran limitados a la función social que deben cumplir (artículo 33.2 CE); en este sentido, como lo expresa R. Entrena Cuesta, *"las fórmulas colectivizadas de acceso a la misma no quedan excluidas (la participación en la propiedad de la empresa como expresión concreta de la participación, el fomento de las cooperativas, etc..) sino integradas en el contexto socioeconómico que los artículos 33 y 38 prefiguran en la*

¹⁷ De Prados Reyes, F. y Vida Soria, J.: o.c. pg. 64.

¹⁸ En este sentido se pronuncian F. De Prados y J. Vida Soria cuando expresan que *"la propiedad, diseñada en la Constitución, es, por virtud del artículo 129, una propiedad que tiene que aceptar un principio de participación; la empresa, cualquiera que sea su diseño y su regulación jurídica, tiene que aceptar esa realidad de participación... y así y un sistema de participación a todos los niveles. Esto es: se trata de aceptar que, por virtud del artículo 129, la participación se impone como un imperativo constitucional más allá de los fueros órganos políticos representativos. las alusiones concretas del artículo (cooperativas, empresa, órganos gestores de la Seguridad Social, etc..) son ejemplos obviamente no limitativos de esto que se viene diciendo."*
De Prados Reyes, F. y Vida Soria, J.: o.c. pg. 79.

¹⁹ Ramírez, M.: o.c. pg. 86-87 y De Prados Reyes, F. y Vida Soria, J.: o.c. pg. 65.

Constitución.²⁰ En otros términos, el reconocimiento de los fundamentos esenciales del sistema capitalista constituye el trasfondo, el fundamento político, del mandato que el artículo 129 dirige a los poderes públicos en orden a la promoción de utilizar cualquier medio apto para favorecer la armonía en el proceso productivo sin alterar los presupuestos del sistema de economía de mercado²¹.

En el sentido socioeconómico formulado por la Constitución a través del artículo 129.2, resulta evidente incardinar al sector cooperativo dentro de un proceso en el cual, se pretende la integración de los distintos sectores involucrados en la actividad económica; actividad en la que el cooperativismo es el medio a través del cual se conducen las fuerzas y potencialidades de las personas, ya no sólo hacia el ahorro inversor sino hacia obtención de la titularidad de los medios de producción;²² por consiguiente, "el fenómeno participativo y autogestionario en

²⁰ R. Entrena Cuesta en relación al artículo 38 de la C.E. considera que, "nos encontramos con el precepto clave para la definición del sistema económico que la Constitución configura. Pero, también, posiblemente, el más impreciso de cuantos en ella se contienen sobre esta materia. Hasta el punto de que en más de una ocasión, por su propia amplitud, ha sido tachado de inútil e innecesario; postura que incluso ha llegado a alguna Sentencia del Tribunal Supremo: así, según la de 24 de mayo de 1984, cabe sostener que el principio de libertad de empresa "no prejuzga nada porque, como han apuntado prestigiosos comentaristas al mismo, conocedores de su proceso de elaboración, no existe un modelo de economía de mercado, sino varios, y, sobre todo, la fórmula empleada en este artículo fue fórmula consensuada, a la que prestaron adhesión partidos sociológica e ideológicamente antagónicos, mediante la transacción de incluir en él tanto este principio como el contrapuesto, que defiende las exigencias de la "economía general" y de la "planificación." Afirmaciones todas éstas que, si bien tienen un fondo de verdad no son totalmente exactas...". Entrena Cuesta, R.: "El Modelo Económico de la Constitución Española 1978": o.c. pg. 23

²¹ De Prados Reyes, F. y Vida Soria, J.: o.c. pg. 65-66.

²² Entendemos como lo hace M. de Gispert Pastor que, "el artículo 129.2 privilegia a las sociedades cooperativas, cuando ordena a los poderes públicos que las promuevan eficazmente, mediante una legislación adecuada. La organización cooperativa se caracteriza por la sustitución de la gestión capitalista de la empresa por la autogestión de la explotación económica por parte de todos aquellos que aportan su trabajo o esfuerzo, y que por ello pretenden obtener un lucro no especulativo. Se trata, en suma, como observa Galgano, de una

general y el hecho cooperativo, en particular, resulta considerado por la Constitución como uno de los mecanismos a través del cual se materializa y adquiere consistencia el derecho a la participación de todos los ciudadanos en la vida económica del país. (artículo 9.2). La cooperativa, entonces, aparece inserta en un diseño de participación ciudadana; una forma de organización cooperativa que debe fomentarse mediante legislación adecuada²³.

En el caso específico del País Vasco, éste precepto constitucional al conjugarse con los demás factores que configuran su naturaleza cooperativa, se convierte en un importante elemento de apoyo que posibilita agilizar la dinámica cooperativa, con lo cual el cooperativismo vasco pasa a tener más importancia; es decir, se dinamiza y crece²⁴.

Tras asumir que impera el principio de libertad en la generación de la riqueza con el apoyo del Estado,²⁵ el sector cooperativo encuentra en el principio

expresión organizada de las clases económicamente subalternas, por tanto, de una forma de realización del principio constitucional de igualdad social, reconocido fundamentalmente en los artículos 9.2 y 129".

De Gispert Pastor, M.T.: "La Noción de la Empresa en la Constitución Española." *La Empresa en la Constitución Española*. Pamplona 1989. Editorial Aranzadi, pg. 59-60.

²³ Rosembuj, T.: *La Empresa Cooperativa*. Barcelona 1982. Ediciones CEAC, S.A., 1ª ed., pg. 101.

²⁴ En el cooperativismo vasco se ha experimentado también un proceso evolutivo y de cambio, tal vez con mayor éxito que en otros pero en todo caso lo que refleja es en el mismo que aunque inicialmente "se promueva y desarrolle como parte del movimiento obrero, en los últimos años se han acogido a él otros muchos grupos sociales: pequeños y medianos propietarios agrícolas, la pequeña burguesía urbana (caso de las cooperativas de viviendas), los intelectuales y artistas (asociaciones de redactores o de actores teatrales que gestionan por sí mismos periódicos y teatros), o los pequeños comerciantes detallistas (para obtener suministro sin mayoristas intermediarios). El resultado de estas fórmulas cooperativas ha sido desigual".

Ariño Ortiz, G.: "Propiedad, Libertad y Empresa." *La Empresa en la Constitución Española*. Pamplona 1989. Editorial Aranzadi, pg.116.

²⁵ Consideramos como O. Alzaga Villaamil en relación al artículo 129 de la Constitución Española que, "la importancia de este artículo radica, antes de nada,

constitucional la salvaguarda de los intereses que representa. No obstante, es evidente que la tutela que se imprime no pasa de ser una mera consagración de un postulado de carácter político-económico con escasa imperatividad inmediata, motivo por el cual no puede generar derechos subjetivos concretos.²⁶ Por consiguiente, la sola enunciación de la intencionalidad del precepto no es suficiente para la gestión plena de su realización, puesto que la Constitución no determina los perfiles en los cuales encuentre movilidad el sector cooperativo y sus instituciones. A pesar de ello, compromete y obliga el apoyo de los poderes públicos²⁷.

Se requieren mecanismos que posibiliten la instrumentación y la aplicación de tales derechos subjetivos de manera específica y puntual; sobre todo se requiere de la voluntad política de quienes están llamados a impulsarlos;²⁸ de hecho, el imperativo constitucional de fomento y promoción es una típica acción

en que bajo él subyace no una visión del Estado empresario o, si se quiere, del Estado propietario de todos los medios de producción, que da trabajo, que concede ascensos o despidos y que, en suma, se convierte en un déspota acaparador de un poder sin límites que proviene de su monopolización de los medios económicos de producción, sino que, muy al contrario, el basamento de este precepto viene constituido por una filosofía de libertad de creación de riqueza, en la que todos los españoles deben poder, con el apoyo del Estado, acceder a cuotas mayores o menores -según sus méritos y restantes circunstancias- de propiedad".

Alzaga Villaamil, O.: *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*. Madrid 1978. Ediciones del Foro, pg. 786.

²⁶ De Prados Reyes, F. y Vida Soria, J.: o.c. pg. 67.

²⁷ Paz Canalejo, N.: "La Constitución y las Cooperativas." *Documentación Administrativa No 186*. Madrid abril-junio 1980. Presidencia del Gobierno-Secretaría General Técnica, pg. 90.

²⁸ R. Entrena Cuesta entiende que "nuestra Constitución contiene en materia económica tanto principios de carácter individual como de carácter social, y, según sean las ideas políticas de quienes en cada momento estén llamados a aplicarla, cabrá poner el énfasis de la actuación pública en una u otra de tales vertientes; pero sin que en ningún momento cualquiera de ellas pueda conseguir un total oscurecimiento de la otra".

Entrena Cuesta, R.: "El Modelo Económico de la Constitución Española 1978": o.c. pg. 32.

política del Estado, pues como dice F. Alonso Soto, *"dependerá de que el Estado esté gobernado por cooperativistas, anticooperativistas o neutrales que las cooperativas se vean impulsadas, obstaculizadas o con indiferencia..."*²⁹.

De manera general, el cooperativismo como sector fundamentalmente económico-social, encuentra en este orden de cosas una vía de expresión, cuya traducción pragmática va a depender de la naturaleza de la intencionalidad política de las fuerzas que lo lleven a cabo;³⁰ de ahí que mecanismos y formas de expresión de la participación están orientados a que los trabajadores deben participar de alguna manera en la gestión de la empresa. Por lo mismo podemos decir, como lo hace F. Garrido Falla, que *"estamos ante una norma eminentemente programática, de profundas implicaciones socio-económicas, y cuya suerte posterior va a depender de modo acusado de las fuerzas políticas, económicas y sociales que predominen en el seno de los poderes públicos"*³¹.

En el contexto constitucional el cooperativismo es parte directa del engranaje dentro del cual giran las fórmulas de participación, las cuales varían desde las más tenues hasta las de intervención más inmediata en la dirección

²⁹ Alonso Soto, F.: "El Estado y las Cooperativas". *Manual de Derecho Cooperativo. Adaptado a la Ley 3/1987 de 2 de abril, General de Cooperativas*. Barcelona 1987. Editorial Praxis, S.A., pg. 359.

³⁰ La sola enunciación constitucional está claramente demostrada que no es suficiente para garantizar el pleno ejercicio consagrado en el artículo 129.2 de la Constitución Española; por ello, el grado de eficacia práctica del mismo se demuestra en el tratamiento que los poderes públicos den de materia efectiva y real al mismo. En el exclusivo ámbito de estudio esto queda ampliamente demostrado si se considera que una figura importante en el cooperativismo como es el Consejo Superior de Cooperativas, la misma que con sus diferencias y matices se contempla en la legislación cooperativa de distintas Comunidades Autónomas, la real y plena aplicación y utilización se alcanza virtualmente en el País Vasco principalmente y, en Cataluña.

³¹ Garrido Falla, F.: *Comentarios a la Constitución*. Madrid 1980. Editorial Civitas, pg. 1362.

social. En este punto es muy importante distinguir el sentido que tiene la participación frente al fomento en el mandato constitucional. T. Rosembuj lo expone con claridad cuando dice que, *"la promoción del derecho de participación en la empresa, incluida naturalmente la participación de los trabajadores en aquellas cooperativas que no son de trabajo asociado, significa crear condiciones propicias para el desarrollo de tal derecho. Promover, en este sentido, significa facilitar el marco para que el derecho a participar en las empresas pueda ejercitarse. Es un comportamiento preparatorio del ejercicio del derecho, una etapa de precumplimiento del mismo, hasta tanto se creen las circunstancias que hagan posible su puesta en práctica. El fomento cooperativo, en cambio, supone una actividad inmediata, operativa, destinada a establecer condiciones de favorecimiento para la sociedad cooperativa. Fomentar, en este sentido, significa que, a paridad de circunstancias, deben tender los poderes públicos a reservar a las sociedades cooperativas un tratamiento privilegiado, en el marco de la economía del país"*³².

El acceso a la propiedad de las empresas por parte de los propios trabajadores en el sistema cooperativo está plenamente justificado, puesto que el principio fundamental del que emana es el reparto del poder, basado en principios de democratización económica y solidaridad social con claros fundamentos en la justicia y ética social. Es en virtud de este planteamiento por medio del cual el artículo 129.2 como mandato constitucional encuentra una doble significación: por un lado implícitamente se reconoce el valor de estas formas empresariales en búsqueda de una mayor participación de los ciudadanos en los diversos sectores económicos del país; mientras que, por otro lado, se pretende impulsar y estimular

³² Rosembuj, T.: o.c. pg. 101-102.

el fenómeno cooperativo no sólo en su constitución sino también durante su desarrollo, a través de mecanismos e instrumentos necesarios a tal fin³³.

Es en virtud de estas primeras consideraciones, en base a las cuales podemos afirmar, en principio que, el sentido de un órgano como el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es claramente el resultado de la concepción constitucional del principio de la participación, fórmula base del Estado de Derecho;³⁴ y lo es en tanto en cuanto se considera a la cooperativa como organización societaria que requiere del concurso asistencial de los poderes públicos para mediatizar los desequilibrios que por su frágil condición padece en el mercado, contribuyendo a darle capacidad funcional. Responde entonces a la evidencia de las necesidades que afrontan las cooperativas, que tienen que actuar bajo los principios económicos de cualquier empresa; es decir, su capacidad operativa esta condicionada por la necesidad de una estructura competitiva eficaz que le permita funcionar dentro de las pautas establecidas por el mercado; pero también responde a los valores rectores de la cooperación en la medida en que la *"idea de servir a la comunidad viene además exigida implícitamente por la propia Constitución, toda vez que si las Cooperativas fuesen instituciones de pura utilidad*

³³ De Prados Reyes, F. y Vida Soria, J.: o.c. pg. 87-88.

³⁴ Recogiendo el criterio de R. Entrena Cuesta entendemos que *"la circunstancia de que el Estado español sea democrático y pluralista va a determinar una preocupación reiteradamente expresada en la Constitución por conseguir la democratización, también, de los distintos agentes sociales: así respecto de los partidos políticos, los sindicatos, los colegios profesiones y las organizaciones profesionales que contribuyen a la defensa de los intereses económicos que le sean propios; para todos los cuales dispone que "su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos" (artículos. 6,7,30 y 52). No llega a tanto la empresa; si bien señala que "los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa...También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción" (artículo 129.2)".*
Entrena Cuesta, R.: "El Modelo Económico de la Constitución Española 1978": o.c., pg. 14.

*privada, de egoísmo de grupo cerrado, no habría razón alguna para que el texto constitucional se ocupara de ellas, ordenando además su fomento*³⁵.

El sentido constitucional que el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi adquiere a la luz del artículo 129.2, desde la perspectiva económica y de empresa con sus consiguientes repercusiones sociales, no es otro que la aplicación específica del imperio de dicho mandato por parte de los poderes públicos, y más concretamente de los poderes públicos vascos, los cuales lo hacen efectivo y encuentran en él un mecanismo de promoción y una forma legítima de ejercer la función de fomento, a través de las sociedades cooperativas. En realidad, como bien lo señalan F. de Prados Reyes y J. Vida Soria, *"más que un mandato concreto articulable mediante disposiciones positivas específicas, constituye una especie de desideratum que, con independencia de las limitaciones que el propio modelo socioeconómico diseñado por la Constitución pudiera imponer, habrá de desarrollarse en el marco genérico de la actividad política y económica del Estado. Esencialmente mediante disposiciones que, aunque inespecíficas en esta materia, vayan destinadas a desarrollar y articular la política que en cada momento histórico concreto inspiren los principios que componen dicho marco"*³⁶.

La participación del trabajador en la empresa y el impulso al surgimiento de empresarios cooperativos convierten a la cooperativa en un tipo societario que adquiere significación dentro del escaso margen que ocupa en la economía de mercado; de ahí deriva la importancia que para el cooperativismo vasco tiene la presencia del Consejo Superior de Cooperativas, pues, como se demuestra más adelante, contribuye de manera decisiva en la trayectoria de las cooperativas

³⁵ Paz Canalejo, N.: "La Constitución y las Cooperativas": o.c. pg. 93.

³⁶ De Prados Reyes, F. y Vida Soria, J.: o.c. pg. 72.

vascas; sobre todo porque en éstas se ponen en evidencia la evolución y los cambios del movimiento cooperativo.

Retrotrayendo las palabras de P. Verrucoli hacia la filosofía que explica el precepto constitucional y el sentido de nuestro objeto de estudio, podemos decir como él que esta cooperación *"continúa siendo la expresión de débiles economías de mercado y que se mueve, según el ejemplo de las manifestaciones originarias, en el plano de la pequeña empresa (en sentido económico) de consumo o de producción etc.. y que trata de reaccionar frente a las adversas condiciones de un ambiente económico determinado y restringido"*³⁷.

1.1.2 Aplicación del principio constitucional del fomento al cooperativismo por los Poderes Públicos

La democratización del Estado español trae como consecuencia que los agentes sociales encuentren un campo de actividad con amplios márgenes de libertad para la defensa de sus intereses; es decir, el principio de la participación se activa y pone en evidencia. Sin embargo, en el ámbito cooperativo este principio adquiere especial atención debido a las condicionantes que rodean al cooperativismo y bajo las cuales se desarrolla. Así lo entiende el legislador de la Constitución de 1978, y así también deja en manos de los poderes públicos la responsabilidad de lo que en el mandato constitucional denomina fomento y promoción.

A la Constitución de 1978, no obstante lo señalado, no puede atribuirse la originalidad de esa naturaleza impulsora, pues ya la Constitución de 1931 contiene en sus artículos 46 y 47 la génesis motivadora y el perfil vocacional por parte dei

³⁷ Verrucoli, P.: "Tendencias del Derecho Comparado Europeo sobre Cooperación." *Anales de la Moral Social y Económica* Vol 9. Madrid 1965. Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, pg. 49.

Estado hacia el movimiento cooperativo; de ahí en adelante la consideración y tratamiento que la cooperativa recibe en su trayectoria legislativa refleja la actitud del Estado frente al cooperativismo. En este sentido N. Paz Canalejo sintetiza dicha trayectoria cuando expresa que *"en la legislación vigente entre 1931 y 1971 se hablaba de la tendencia (cooperativa) a eliminar el lucro (Leyes de 1931 y 1938) o de que éstas no tenían ánimo de lucro mercantil (Ley de 1942 y Reglamento de 1943); a partir del Reglamento de 13 de agosto de 1971, el servicio a la comunidad aparece expresamente mencionado, primero como ligado al Fondo de Obras Sociales (artículo 4, h), de este Reglamento, que lo declara aplicable en interés de la comunidad general y tres años después como elemento integrante del propio concepto de la Cooperativa (en el artículo 1o de la Ley General de Cooperativas de 1974), que reaparece en distintas ocasiones"*³⁸.

A propósito de la Ley 52/1974, de 19 de diciembre, General de Cooperativas, como antecesora de la Ley Vasca, también se hace constar en su artículo 52 la actitud del Estado frente a éstas en cuanto a promocionar, estimular, desarrollar y proteger al movimiento cooperativo y a sus entidades por medio de la participación e intervención de la Organización Sindical, en tanto el Estado las considera dentro de la función de interés social; huelga decir, no obstante, que el cooperativismo en esta época carece de libertad, autonomía e independencia. Sin embargo crean varias instituciones de apoyo, como la Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitanas, el Fondo de Protección al Trabajo, la Comisión Interministerial sobre Cooperativismo, la Junta Consultiva del Régimen Fiscal; del mismo modo los Pactos de la Mondoa tienen acciones de promoción cooperativas, pero, como lo expresa F. Salinas Ramos, *"el inconveniente que*

³⁸ Paz Canalejo, N.: "La Constitución y las Cooperativas": o.c. pg. 94.

*vemos es que no planteaba una política general y homogénea, se limitaba a señalar una serie de medidas de valor muy desigual*³⁹.

A partir de 1978 y dentro del nuevo marco político, la declaración del artículo 129.2 de la Constitución hace una referencia directa a los poderes públicos a los cuales compromete en dicha labor, hecho que está condicionado a la mayor participación ciudadana y hacia donde se debe dirigir el esfuerzo de los poderes públicos, y sin la cual el Estado contraería para sí erga omnes, toda la responsabilidad en el ejercicio de la materia cooperativa.

Por otra parte, aunque dentro de este ámbito constitucional, cuando observamos el tratamiento dado por otros Estados al cooperativismo nos llama especialmente la atención el caso de algunos países. Este hecho lo resaltamos, pues resulta interesante observar los criterios aplicados por otras constituciones frente a los efectos que en esta materia produce el largo período dictatorial atravesado por España. La Constitución Italiana de 27 de diciembre de 1947, por ejemplo, recoge en su artículo 45 la fórmula cooperativa como una expresión de actividad económica fundada en la participación de los trabajadores como organización económica basada en condiciones fundamentales de igualdad, dentro de un marco constitucional que reconoce una amplia libertad en la iniciativa económica privada⁴⁰.

³⁹ Salinas Ramos, F.: *Temas Cooperativos. Materiales de Formación Cooperativa*. Madrid 1982. Caritas Española, pg. 91-92.

⁴⁰ G. Salerno comentando el artículo 45 de la Constitución italiana advierte que, *"l'articolo concerne la disciplina di due specifiche forme di esercizio della attività economica: quella cooperativa, fondata sul presupposto di un vincolo associativo, e quella artigiana; viste entrambe con favore -seppure diverso- per via della articolazione e della diffusione del potere economico che consentono in armonia con l'obiettivo di consentire quella partecipazione dei lavoratori all'organizzazione economica del Paese, prevista tra i principi fondamentali della Costituzione come condizione per l'uguaglianza sostanziale. Si concorre, con la disposizione in esame, a definire due forme di organizzazione della produzione che si collocano*

Tras asumir la función social como punto en que se apoya el amparo constitucional a las cooperativas,⁴¹ se refuerza el carácter democrático y de solidaridad de las mismas, así lo entiende G. Salerno cuando dice que el motivo fundamental por el cual se reconoce una función social a la cooperación que contiene las características indicadas en el artículo 45, deviene de colegirlo con la categoría social a que se refiere en el preestablecido carácter democrático de las organizaciones así como en el hecho de tratarse de una forma de solidaridad que consiente una gestión de la economía no fundada sobre el privilegio de la posesión del capital y que realiza un tercer género entre la empresa privada y la empresa pública⁴².

En el constitucionalismo italiano el impulso y la promoción a las cooperativas encuentra también fundamento en otro orden de cosas; el impulso hacia la autogestión democrática de la empresa (conjuntamente con el principio de libertad y de igualdad) dirigida hacia una forma de solidaridad económica en la que

nell'ambito della più ampia previsione della libertà di iniziativa economica privata e che possono essere svolte soltanto da privati, come nel caso dell'artigianato, oppure da enti pubblici, per quanto riguarda la cooperazione".

Salerno, G.: *Commentario Breve alla Costituzione*. Padova 1990. Cedam - Casa Editrice Dott. Antonio Milani, pg. 312.

⁴¹ *"La Costituzione, infatti, riconosce la funzione sociale della cooperazione, cioè constata la sua idoneità a soddisfare interessi collettivi: interessi collettivi, quindi, non variamente determinanti nel tempo, ma già individuati nel momento stesso in cui si rileva la funzionalità ad essi della cooperazione. Una volta collocarsi su questo piano, il contenuto della espressione funzione sociale non può che essere fornito dalle finalità che la Costituzione mira a conseguire, nel suo complesso e specificamente nel campo dei rapporti economici: finalità rispetto al perseguimento delle quali (di tutte o di talune di esse) la cooperazione si pone quindi come strumentale".*

Nigro, A.: *Commentario della Costituzione. Rapporti Economici. T.III*. Bologna 1982. Nicola Zanichelli Editore, pg. 20.

⁴² Salerno, G.: o.c. pg. 314.

se reconoce a la cooperación como una forma efectiva de participación;⁴³ además, presenta razones de carácter político-administrativo, concretamente, factores descentralizadores que permitan a la cooperación ser utilizada como instrumento de racionalización e innovación de procesos productivos en distintos sectores económicos, aplicando así políticas económicas regionales⁴⁴.

Podemos decir entonces que la promoción e impulso a las cooperativas en Italia tiene su corolario en el reconocimiento de la función social de la cooperación con un carácter de mutualidad y sin fines de especulación privada; por lo mismo, la Constitución italiana confía la competencia de esta función a las leyes ordinarias, en tanto que éstas sean las que incentiven y protejan a la cooperación, así como también la garanticen siempre dentro del marco mutualista y no especulativo⁴⁵. A. Nigro lo entiende así también, ya que en su opinión el legislador ordinario, así como también el estatal o regional, promueven y favorecen el incremento de la cooperación con los medios más idóneos; lo cual significa que el Estado y las Regiones deben trabajar positivamente sobre el plano cuantitativo, estimulando o potenciando la creación de nuevos entes cooperativos, y sobre el plano cualitativo, vale decir potenciado aquellos ya existentes. Deben además intervenir, lo cual es

⁴³ Nigro, A.: o.c. pg. 21-22.

⁴⁴ "L'impulso che alla cooperazione è stato dato dal decentramento politico-amministrativo realizzato con l'istituzione delle regioni, e la specifica funzione che in questo nuovo quadro essa è venuta ad assumere. A parte la generale valutazione, in termini programmatici, della positività del fenomeno cooperativo, a parte de 'utilizzo della cooperazione come strumento di razionalizzazione ed innovazione dei processi produttivi in taluni specifici settori economici (agricoltura, artigianato, ecc.), non pochi statuti regionali hanno infatti configurato la cooperazione proprio come elemento di democratizzazione dell'assetto regionale, come canale di partecipazione della collettività alla gestione: partecipazione alla definizione della politica economica regionale (della programmazione, in particolare); partecipazione alla realizzazione di essa".
Nigro, A.: o.c. pg. 37.

⁴⁵ Nigro, A.: o.c. pg. 41-42.

una lógica conclusión de cuanto precede, para remover aquellos límites que a nivel normativo o de facto impiden al fenómeno cooperativo su expansión y prosperidad en todos los sectores de la vida económica⁴⁶.

Por su parte, la Constitución Portuguesa también consigna, bajo el marco de la defensa y fomento de los intereses económicos y profesionales, en el capítulo tercero referido a los Derechos y Deberes Económicos, la obligación del Estado de estimular y apoyar a las cooperativas; así lo establece tanto el artículo 61 cuando manifiesta que todos tendrán derecho a formar cooperativas y el Estado tendrá con arreglo al Plan, que estimular y apoyar las iniciativas en este sentido. El artículo 84, por su parte, consigna la obligación por parte del Estado de fomentar la creación y el funcionamiento de cooperativas (sin necesidad de autorización alguna para tal efecto), en especial de producción, comercialización y consumo; dejando libertad para la constitución de cooperativas así como para su agrupación en uniones, federaciones y confederaciones⁴⁷.

La Constitución de Grecia, por otro lado, contempla en su artículo 12.5 y 6 la obligación del Estado de velar por la tutela y promoción de las cooperativas (agrícolas y urbanas); así como fomentar la creación de cooperativas de participación obligatoria cuando el interés público así lo amerite⁴⁸.

⁴⁶ Nigro, A.: o.c. pg. 45.

⁴⁷ Constitución de la República Portuguesa de 2 de abril de 1976.

⁴⁸ Artículo 12:...

"5. Las cooperativas agrícolas y urbanas de toda clase se administrarán por sí mismas, en las condiciones establecidas por la Ley y sus estatutos, bajo la protección y la tutela del Estado, que estará obligado a velar por su desarrollo.

6. La ley podrá crear cooperativas de participación obligatoria que se propongan objetivos de utilidad o interés público o la explotación colectiva de tierras agrícolas o cualquier otra fuente de riqueza económica, con tal que se garantice la igualdad de trato de todos los partícipes".

Constitución de Grecia de 11 de junio de 1975.

Francia, importante por ser el país de creación del Consejo Superior de la Cooperación a pesar de no contener una disposición constitucional expresa acerca del fomento cooperativo, hace una mención general en el Preámbulo de la Constitución al sentido que tiene la participación, sobre todo la participación del trabajador en la actividad de la empresa; así lo expone el párrafo séptimo de dicho preámbulo que dice: *"Todo trabajador participa, por intermedio de sus delegados, en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo, así como en la gestión de las empresas"*⁴⁹.

Alemania, de igual manera que Francia, hace un enunciado muy general del cual hace desprender sus relaciones con el cooperativismo; la Constitución de Bonn plantea dichas vinculaciones en términos similares, según se entiende por lo dispuesto en el artículo 15 que antepone los fines de socialización al suelo, las riquezas naturales y los medios de producción, los cuales podrán ser transferidos a la propiedad pública o a otras formas de economía colectiva⁵⁰.

Encontramos parecidos puntos de enfoque en relación a los perfiles con que se aborda el fomento cooperativo en los países antes mencionados, pero curiosamente tal vez este fenómeno se produce de manera más acentuada en aquellos a los que podríamos denominar de Europa latina, de los que el ejemplo más claro es el caso de Italia. La razón probablemente se encuentra en una mayor afinidad en las estructuras socio-económicas y culturales, hecho que ha permitido

⁴⁹ Preámbulo de la Constitución Francesa de 27 de octubre de 1946.

⁵⁰ Artículo 15:

"Con fines de socialización, y mediante una ley que establezca el modo y la cuantía de la indemnización, la tierra y el suelo, las riquezas naturales y los medios de producción podrán ser convertidos en propiedad colectiva o en otras formas de economía colectiva. Respecto a las indemnizaciones se aplicará mutatis mutandis lo establecido en el artículo 14, inciso 3, frases 3 y 4".

Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 23 de mayo de 1949.

de alguna manera, sin ser desde luego la única razón, un mayor intercambio en distintos planos siendo uno de ellos el cooperativo.

Podemos decir que este fenómeno es una consecuencia indudable de ser la Constitución española, como lo explica M. Rossi, especialmente sensible a las experiencias constitucionales de países como Italia, Francia e incluso Alemania⁵¹, no obstante, sobre este punto observamos una precisión que aporta N. Paz Canalejo, quien advierte que no puede entenderse que en materia de fomento cooperativo se haya producido un mimetismo en relación a la legislación cooperativa europea, puesto que no pueden aplicarse criterios comparativos generalizados; de hecho entiende que excluido el sur de Europa los demás países del continente no tienen una norma constitucional sobre el fomento como la que rige en España, tampoco tienen una análoga estructura social o una igual evolución de sus normas cooperativas; evolución tan torturada como la que ha sufrido España, ya que en tres cuartos de siglo ha conocido una docena

⁵¹ M. Rossi considera que la Constitución española por *"su proximidad a los módulos constitucionales alemanes, italianos y franceses es tangible (aunque mayor en relación a la Ley Fundamental de Bonn y a la Constitución italiana que a la de la V República, ya en cuanto a la forma de Estado, más próxima al regional italiano o al federal alemán que al centralismo de la Constitución francesa, ya en cuanto a la forma de gobierno, en la que el papel del Parlamento tiene, al menos, una gran fuerza virtual dadas las numerosas reservas de ley que el modelo francés no conoce precisamente). La Constitución española es especialmente sensible a las experiencias constitucionales de aquellos países... También aunque no sea de gran utilidad debería citarse a la relación filológica entre el texto de la Constitución de 1978 y la Constitución alemana, su cultura y la interpretación que se le ha dado. Ejemplos de ello son las nociones de Estado social y economía de mercado, la introducción del Wesengenhalt en la estructura conceptual y el tratamiento constitucional de los derechos de libertad y de los económicos previstos en el Capítulo segundo del Título I"*.

Morisi, M.: "Aspectos esenciales de la relación entre Estado y Economía en una constitución en crisis". *La Constitución Española de 1978*. Madrid 1981. Editorial Civitas, S.A., pg. 383.

de disposiciones contradictorias y casi siempre técnicamente poco elaboradas⁵².

La atención que en el nuevo marco constitucional despiertan en los poderes públicos las cooperativas por su carácter económico y social tiene un planteamiento de fondo que lo justifica; este es, a nuestro juicio, el reconocimiento (constitucional) de la iniciativa económica de los particulares, cuya importancia no se encuentra aisladamente en la forma de la empresa cooperativa, sino, para efectos constitucionales, su sustento y fundamento está en el interés social que éstas, como fórmulas asociativas económicas, son asumidas por un sector o sectores de la sociedad.

Al promulgarse la Constitución de 1978 el legislador se encuentra en el momento adecuado para proyectar el tratamiento legislativo futuro de las cooperativas; pero esto no lo puede hacer simplemente con la enunciación del mandato constitucional, puesto que se presentan, a grandes rasgos, dos problemas: el primero de ellos es la necesidad de adecuar eficazmente a las cooperativas para el tránsito del sistema mercantilista en la economía de mercado; y el segundo es su regulación jurídica, puesto que, si es evidente que en su calidad de empresas las cooperativas entran en competencia con empresas capitalistas, no pueden hacerlo sometidas a un régimen legal que no encaja con el precepto constitucional del artículo 129.2; es decir, el modelo de la legislación cooperativa resulta incoherente con dicho precepto y sobre todo con la uniformidad que presenta la legislación mercantil.

El legislador vasco es conocedor de esta realidad, así como también es consciente de la falta de integración y estructura en el sector cooperativo; por ello, amparado en el mandato constitucional formula un primer paso en favor del

⁵² Paz Canalejo, N.: "La Constitución y las Cooperativas": o.c. pg. 101.

cooperativismo vasco. Así nace el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, como una fórmula en la que se conjugan tanto el interés del Estado como también el de los particulares (cooperativistas), concluyendo de dicha fusión un particular interés general para la sociedad.

La Ley Vasca de Cooperativas de 1982 es el punto de partida en este proceso inicial, en virtud del cual se busca que la iniciativa económica en el ámbito de las cooperativas no constituya un acto libre que se limite exclusivamente a desarrollar y cubrir la fase de la función social, sino que la cooperativa como tipo societario se articule en base a normas sociojurídicas que respondan a principios de democratización económica y solidaridad social; en este sentido, entendemos a la cooperativa como sociedad participativa y por lo mismo, no de otra manera, se puede comprender el fundamento del mandato constitucional del artículo 129.2.

Dentro de lo que implica el modelo económico constitucional de economía social de mercado, se plantea una exigencia de nutrirse de empresarios cooperativos; bajo esta consideración, como lo entiende E. Gadea, la fórmula cooperativa es adecuada tanto para facilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción como para canalizar las formas participativas en las empresas. Por esta razón la Constitución de 1978, a diferencia de otras constituciones como por ejemplo la italiana de 1947 que mantienen la postura clásica y restrictiva en esta materia, adecua la figura cooperativa a las tendencias más modernas sobre cooperación presentes en otras legislaciones europeas, aplicando el principio de la participación con lo cual sitúa a la Sociedad cooperativa, ajustándose para ello a las exigencias actuales y recogiendo las

tendencias más modernas de las Legislaciones europeas sobre cooperación, en el contexto adecuado: el de la participación⁵³.

El cooperativismo vasco, seguramente por el proceso de cambio en el que se involucra, y gracias a la importante movilidad que le precede, da los primeros pasos para ir más allá del espacio que se le ha asignado de la función social; es decir, intenta conjugar de manera efectiva las fuerzas impulsoras del cooperativismo haciendo un llamamiento a los distintos agentes que tienen algo que decir en éste contexto. La creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es una respuesta a la búsqueda de la convergencia de los intereses de distintos sectores que directa o indirectamente tienen algo que decir en materia cooperativa.

La garantía y protección a las cooperativas es consecuencia del interés general que éstas despiertan a los poderes públicos, dentro de las exigencias de la economía de mercado; es también efecto del reconocimiento del derecho de libertad de empresa⁵⁴, de la participación del trabajador en la misma, del derecho de asociación y, de otros tantos derechos consagrados en la Constitución⁵⁵. Este

⁵³ Gadea Soler, E.: "Análisis histórico-legislativo en torno a la sociedad cooperativa". *Anuario de Estudios Cooperativos 1994*. Instituto de Estudios Cooperativos. Bilbao 1995. Universidad de Deusto, pg. 173.

⁵⁴ Se reconoce el derecho de libertad de empresa dentro del encuadre propio de las condiciones típicas del mercado. *"Lo cual equivale a reconocer una sola realidad, que se manifiesta en la libertad de empresa y correlativamente en el juego de la oferta y la demanda, sin lo que no tiene sentido aquella....la garantía y protección que los poderes públicos aseguran a la libertad de empresa, dentro del sistema de mercado, ha de ser consecuente con la condición necesaria del interés general y, en su caso, de la planificación"*.

Parada, R.: *Derecho Administrativo II Organización y Empleo Público*. Madrid 1994. Marcial Pons Ediciones Jurídicas S.A., 8ª. ed., pg. 46-47.

⁵⁵ El principio formulado en el artículo 129.2 de la C.E. no está desconectado de otros derechos consagrados y tutelados por la Constitución; así, desde el artículo 1.1 que contempla los valores superiores a la luz del Estado social y democrático de derecho, pasando por el artículo 9.2 y la labor de los poderes públicos

interés general que abre las puertas de la protección jurídico-constitucional, ocupa un lugar fundamental en la relación ciudadanos-poderes públicos; y, es el cimiento que pone en actividad a los mecanismos de interrelación.

La esencia del planteamiento constitucional, matriz de la protección jurídica a las cooperativas, encuentra la sustancia de su fundamento en el valor social reivindicable que éstas ofrecen, cuyo destino final alcanza consideraciones metajurídicas. El cooperativismo comprende un concierto de posibilidades que supone un válido canal conductor de la autogestión y la solidaridad, de la participación, la democracia productiva y la paz social⁵⁶; presupuestos completamente acordes con la filosofía integradora del tejido constitucional.

Pensamos que, con independencia de las reflexiones político-constitucionales que tuvieran lugar, el espíritu del precepto imperativo del artículo 129.2 de la Constitución, obedece a la desconfianza en los valores económicos dominantes que padecen las sociedades avanzadas, lo cual ocasiona, como así lo entiende J. Divar, reacciones tanto ante las carencias del capitalismo como también ante la gestión económica del socialismo real; así, el capitalismo puro, es decir, el no participado se pone en evidencia por su ineficacia para generar empleo y desarrollar la economía de manera armónica, sin contar con la ausencia de justicia distributiva inherente al mismo. A esto se suma también la desconfianza hacia el sector público porque sus pesadas estructuras, centralización y burocracia

concentrados en promover, remover y facilitar la libertad, la igualdad y la participación de los ciudadanos; el reconocimiento del derecho de asociación establecido en el artículo 22, el respeto a la propiedad privada, el reconocimiento a la libertad de empresa en el artículo 38, la promoción hacia el progreso social y económico por parte de los poderes públicos en el artículo 40, la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural a que se refiere el artículo 48; y, el reconocimiento a la iniciativa pública en la actividad económica del artículo 128.2.

⁵⁶ Divar, J.: *La Alternativa Cooperativa*. Barcelona 1985, pg. 69.

lo hacen poco apto para responder a las exigencias y necesidades del mercado; por lo mismo, la tendencia hacia una economía democrática y social obliga a coadyuvar en favor de la participación impulsando formas empresariales basadas en la solidaridad económica⁵⁷.

En términos generales podemos decir que, cuando la Constitución impone a los poderes públicos el fomento y la participación a través del cooperativismo, se refiere a los poderes públicos en su totalidad; esto es así *"porque el fomento cooperativo concierne ex Constitutione a todos los poderes públicos, sin perjuicio de ulteriores concreciones que determine el correspondiente paquete o conjunto legislativo (la legislación, recordémoslo; no la ley), y a mayor abundamiento porque la propia Constitución reconoce (en el artículo 150/3) como competencia del Estado la potestad de dictar leyes de principios armonizadores de la legislación autonómica aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas (lo que no ocurre con el fomento cooperativo, que en ninguna parte se encomienda sólo a las Comunidades Autónomas). Pues bien, sería paradójico que quien tiene esta potestad y función de armonización fuese nada menos que causa de distorsiones e inarmonías al reservar todo su esfuerzo de fomento exclusivamente para las Cooperativas de territorios no autonómicos"*⁵⁸.

Es pues el fomento al cooperativismo una obligación que alcanza a todos los poderes públicos, ninguno se encuentra eximido de colaborar con el impulso al sistema cooperativo; por lo mismo, concluimos como lo hace N. Paz Canalejo que, *"tanto las estructuras de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Estado como las equivalentes de las Comunidades Autónomas tienen el deber*

⁵⁷ Divar, J.: *La Democracia Económica*. Bilbao 1990, pg. 65.

⁵⁸ Paz Canalejo, N.: "La Constitución y las Cooperativas": o.c. pg.85.

*constitucional de fomentar y apoyar a las instituciones de cooperación, y el apoyo estatal no puede limitarse a las sociedades que operen en territorios autonómicos*⁵⁹.

En sentido amplio los poderes públicos a los que el mandato constitucional compromete la acción de fomento van desde las Cortes Generales por su función legislativa y parlamentaria, el poder judicial y el Tribunal Constitucional, el poder ejecutivo, en cuanto Gobierno central y administración, hasta las Comunidades Autónomas con sus poderes ejecutivos y legislativos⁶⁰.

Por otra parte, entendemos que ciertamente frente a la lógica del razonamiento jurídico que nos lleva a analizar desde esta perspectiva el posicionamiento legal del Estado ante el hecho cooperativo, debemos tener presente otra dimensión del planteamiento constitucional que sólo se revela al descubrir el velo de su composición estructural y, cuyos efectos son tan contundentes en la aplicación real y concreta de la dinámica Estado-Cooperativismo (participación, fomento, etc.) que plantea una realidad sociojurídica, que justifica la necesidad de existencia de órganos instrumentales como el Consejo Superior de Cooperativas, el Consejo de Relaciones Laborales, etc.

Si observamos, entonces, la legislación constitucional vista desde la óptica que se describe, encontramos, como lo hace P. de Vega García, que no es posible aplicar a la realidad económica social la estructura legislativa, puesto que mientras por un lado se hace un reconocimiento jurídico de los poderes privados en ejercicio de la libertad social y de la competencia económica en el juego del mercado,

⁵⁹ Paz Canalejo, N.: o.c. pg. 85-86.

⁶⁰ Alonso Soto, F.: "El Estado y las Cooperativas": o.c. pg. 346.

siendo que a través del dogma de la autonomía de la voluntad se obliga a reconocer el valor de los grupos y corporaciones en que se encarnan los poderes privados; *"por otro lado, y al mismo tiempo que en virtud de la libertad social y el pluralismo se consagra y se reconoce al poder privado, en defensa de una autonomía de la voluntad aniquilada en la práctica social, se intentará proceder a su control"*⁶¹.

El fomento cooperativo, formulado en estos términos, representa la expresión de determinados derechos económicos y sociales que se impulsan para contrarrestar la desigualdad social y económica resultante de la libre competencia del mercado; consiguientemente, y trayendo a colación a nuestro contexto de análisis las palabras del autor antes citado, podemos hacernos las siguientes cuestiones: *"¿de qué es de lo que realmente se trata? ¿Se trata de derechos que el individuo -según la estimativa clásica- puede hacer valer frente al Estado? O por el contrario, ¿se trata de derechos que, como correctores de las situaciones sociales de privilegio, el individuo podrá invocar en las relaciones entre particulares a efectos de operar en posiciones de igualdad y simetría que permitan reconstruir el dogma de la autonomía de la voluntad privada?"*⁶².

A nuestro juicio, el valor del principio instituido en el artículo 129.2 de la Constitución es, por una parte, ofrecerle al cooperativismo un nuevo marco político y, por otra, reconocer efectivamente una problemática de indefensión del sector y movimiento cooperativo en una sociedad dominada por poderes privados. Se trata por consiguiente de acogerlo bajo su tutela advirtiendo del peligro de frustración de

⁶¹ De Vega García, P.: "La Crisis de los Derechos Fundamentales en el Estado Social". *Derecho y Economía en el Estado Social*. Madrid 1988. Editorial Tecnos, pg. 129-130.

⁶² De Vega García, P.: o.c. pg. 130.

su mandato, porque como lo expresa P. de Vega García, *"la realidad social del Estado constitucional no funciona desde la simetría y paridad en las relaciones privadas que exigiría la autonomía de la voluntad, y porque, en consecuencia, desde situaciones privadas de privilegio se pueden conculcar los derechos y libertades de quienes ocupan posiciones más débiles..."*⁶³.

El cambio en las relaciones entre el Estado y las cooperativas no solamente tienen como elemento de influencia al nuevo planteamiento político-constitucional, sino que, además, dentro de este fenómeno debemos considerar la situación que en el concierto cooperativo mundial se produce y que de alguna manera contribuye a influenciar dicho cambio. Por lo mismo debemos mencionar, tomando como elemento de referencia el Informe Laidlaw, que la convicción de los cooperativistas a nivel mundial para finales de la década de los setenta y principios de los ochenta parte del hecho de reconocer la dificultad de la relación Estado-cooperativas, reivindicar su autonomía y autogobernabilidad, así como una serie de derechos como por ejemplo: una legislación adecuada, una menor carga del Estado y de su aparato burocrático sobre las cooperativas para que se revierta en una mayor participación de los ciudadanos en las actividades productivas con la consiguiente disminución de tarea en este sentido para aquel.

Se menciona también en el documento citado el reconocimiento que los Gobiernos pueden dar a las cooperativas en distintos niveles para contribuir de manera importante en su promoción, para lo cual se recogen algunas observaciones que ya la Organización Internacional del Trabajo formula en junio de

⁶³ De Vega García, P.: o.c. pg. 133.

1966⁶⁴, así como acuerdos de colaboración que, evitando la politización, contribuyan a la capacitación de éstas. Todo esto, no obstante, partiendo de la consideración de que la cooperativa es, esencialmente, *"una organización y un instrumento de gente libre; libre en el sentido de que pueden entrar en actividades empresariales para su propio bienestar y beneficio en la medida en que no contravengan las leyes del Estado o los derechos de los demás"*⁶⁵.

En definitiva, se busca que entre el Estado y las cooperativas exista una relación de asistencia y colaboración sobre la base de la autonomía, autogobernabilidad y respeto al movimiento cooperativo. No obstante, dentro de estos límites, también se deja margen para una intervención administrativa que, a nivel mínimo, sea compatible con los intereses cooperativos.

Es esta la atmósfera cooperativa que se respira hacia la época de creación del Consejo Superior de Cooperativas en la Ley Vasca de 11 de febrero de 1982; ello pone en evidencia que los mentalizadores del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi tienen en su momento la sensibilidad necesaria para tomarle el pulso al estado y circunstancias en que se encuentra el cooperativismo mundial, confrontándolo luego con la naturaleza política-constitucional y la propia realidad del cooperativismo vasco.

⁶⁴ La Organización Mundial del Trabajo fija su atención hacia las cooperativas en cinco aspectos importantes, como bien los sintetiza T. Rosembuj y, son: legislación, educación y formación, asistencia financiera, tributación cooperativa y asistencia técnica económica. Organización Internacional del Trabajo. "Recomendación No 127 sobre el papel de las cooperativas en el progreso económico y social de los países en vías en desarrollo." *Convenios y Recomendaciones 1919-1983*. Madrid 1984. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pg. 216 a 224.

⁶⁵ Laidlaw, A.: o.c. pg. 92.

1.1.3 Los Poderes Públicos Vascos en la creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

En los inicios de la andadura autonómica bajo la inspiración de la Administración Pública Vasca, se crea el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Como hemos indicado con anterioridad es el primer ente de estas características que nace tras entrar en vigor la Constitución y se constituye para fomentar y promover el cooperativismo vasco.

En el transcurso de su aparición y en los entretelones del impulso y fomento a las cooperativas contemplado en la Constitución, bajo un precepto que no permite hacer una valoración exacta y determinar con precisión su alcance y contenido, se percibe, dentro del entorno de cambio político, las dificultades en las variaciones y adecuaciones del marco legal. En este orden de cosas, cuando la Comunidad Autónoma asume para sí el imperativo constitucional, lo hace bajo ese prisma de cambio, pero además encuentra importante valorar el sentido y proyección del cooperativismo en el País Vasco.

Es de advertir, también, que dadas las condiciones que presenta el movimiento cooperativo de entonces, y dado que la Administración Vasca no se encuentra perfectamente configurada, el legislador opta por desmarcarse de los cánones rígidos de la estructura administrativa y diseña el Consejo Superior de Cooperativas como ente atípico en dicho régimen. Acude a la invocación del fomento pero no de manera ortodoxa, puesto que el legislador es plenamente consciente de que es necesario un medio indirecto, una fórmula o vía alternativa entre los cánones jurídicos establecidos, la realidad inadaptable a ese patrón de un sector socio-económico potencialmente explorable y explotable, y la manera de hacer eficaz el impulso adecuado para sacarlo adelante.

La situación es bastante compleja dada la configuración de las circunstancias, por lo que la vía que opta el legislador es explicable en la medida en que no le queda otra alternativa más que desmarcarse de los patrones juridico-administrativos previamente establecidos en una estructura legal que, con el cambio, también se encuentra en proceso de transformación y adecuación; lo cual le impulsa a romper de manera violenta con la categorización jurídica para el fenómeno cooperativo que tiene en frente, porque, ciertamente, le resulta del todo inabordable encuadrar en una configuración legislativa cuyo punto de partida lo da la Constitución, pasando por el Estatuto de Autonomía, a una realidad heteróclita como lo es la que presenta entonces el cooperativismo vasco, cuya característica más inmediata es la de encontrarse disperso, carente de organización y de unidad.

La disyuntiva se presenta relativamente clara, o se impulsa al cooperativismo vasco o se lo deja estar. Hay que decir al respecto que la tendencia en el mundo es hacia un cooperativismo organizado, estructurado; de hecho los movimientos cooperativos tienden hacia la organización a través de la gestación de federaciones, siendo esta una manera no sólo de encontrar el orden requerido para su crecimiento sino también, y sobre todo, porque encuentran a través de la asociación fórmulas de concentración económica y de identidad como movimiento y como sector. Este es un fenómeno inevitable pues el federalismo es coetáneo y consustancial al cooperativismo moderno; así, como lo expresa A. Martínez Charterina, *"el federalismo cooperativo aparece como forma típica de desarrollo cooperativo. En efecto, en cuanto en un país se ha establecido un número de cooperativas mínimo, éstas tienden inmediatamente a organizarse en unidades de ámbito superior. En todos los países el movimiento cooperativo se ha dado a sí*

*mismo las estructuras federalistas*⁶⁶.

Frente a esta tendencia el cooperativismo vasco se mantiene desarticulado, pues aunque Mondragón es una importante experiencia integradora que pese a no seguir moldes clásicos⁶⁷ es símbolo de un fenómeno de particulares características en el mundo, no es una federación ni pretende serlo sino una estructura enlazada por contratos entre cooperativas cuyo fin es económico, no pretendiendo ser representativo del cooperativismo vasco.

La responsabilidad es política y también administrativa; por ello, la gestión embrionaria del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi tiene ese doble perfil, tanto más cuanto que sus responsables se encuentran acordonados por esta insoslayable toma de postura. Este es, por consiguiente, un paso muy importante de los Poderes Públicos Vascos hacia el cooperativismo, pues al crear el Consejo Superior de Cooperativas superan el fácil devaneo en que éstos pueden incurrir dejando inconducente o inconexa la realidad cooperativa vasca, tras la letra muerta de la Ley.

En términos generales podemos decir que en el comienzo del Consejo Superior de Cooperativas la situación que se produce es bastante compleja, puesto que, de una parte y como queda anotado, mientras el cooperativismo vasco se debate ausente de delineación estructural y organizativa, en la cual

⁶⁶ Martínez Charterina, A.: *Análisis de la Integración Cooperativa*.: o.c. pg. 45

⁶⁷ En opinión de A. Martínez Charterina, *"la idea es simple. Se trata de destacar que a veces la integración cooperativa se realiza por unas formas, sean cuales fueren, tal que lo característico no es la forma cuanto la tendencia al desarrollo del fenómeno, y ésto se materializa en que los protagonistas actúan en base a unas ideas que al ponerse en práctica darán lugar a formas integratorias. Prima la idea de los actores, la forma es secundaria; será la más sencilla al momento, irá cambiando con el tiempo y las circunstancias; pero permanecerá la idea integradora"*.

Martínez Charterina, A.: *Análisis de la Integración Cooperativa*.: o.c. pg. 49.

Mondragón como sector económico de interés y factor de absorción no es elemento representativo de un conjunto cooperativo que se encuentra, por cierto disperso⁶⁸; y de otra, la Administración se encuentra confusa y carente de un diseño propio, ya que de hecho sus moldes los toma de la estructura de la Administración estatal. Por consiguiente estos dos factores que son decisivos en la conjugación de lo que va a constituirse como Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, es decir, tanto el factor cooperativo o mejor dicho, el estado en que está el cooperativismo vasco, así como también la nueva Administración autonómica, no se encuentran en las circunstancias más adecuadas para llevar con la claridad y organización requeridas al nuevo ente que se crea.

Cuando se formula la idea de crear el Consejo Superior de Cooperativas se tiene en mente la necesidad de sensibilizar a los cooperativistas del entorno para dar vida a un ente que, constituido fundamentalmente por éstos, ostente su representación. Se pretende que sea el núcleo donde converjan las cooperativas, los cooperativistas; y, en general, un ente impulsor del cooperativismo.

La tarea que se quiere emprender es bastante difícil, pues se trata de levantar y organizar al movimiento cooperativo vasco, pero desde la Administración; esto quiere decir que, contrariamente a lo que sería el proceso natural en el cual son los propios cooperativistas los que desde sus bases crean un ente que sea la expresión de su ser en conjunto, es la Administración la que lo impulsa desde el Consejo Superior de Cooperativas. Este hecho por sí mismo ocasiona serias dificultades doctrinales para su encuadramiento legal; basta

⁶⁸ Las cooperativas existentes, en especial las de significativa presencia económica, están para aquel entonces vinculadas en su gran mayoría a Lagun-Aro y Caja Laboral Popular. Esta vinculación que implica un grado importante de intercolaboración cierra el círculo respecto a las demás cooperativas existentes, con lo cual se impide o se frena las posibilidades de desarrollar el Federacionismo Cooperativo.

recordar un hecho muy simple pero que es la esencia y el punto de partida: una cooperativa por su condición de sociedad privada no puede de manera alguna ser intervenida por la Administración;⁶⁹ por consiguiente en cuanto al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se refiere hemos de decir que por efecto de su composición mayoritariamente de representación cooperativa, pese a no ser un ente administrativo pero por tener aquella una representación en el mismo, se asegura cualquier posible intromisión que atente contra el espíritu cooperativo, garantizando de esta manera su naturaleza asesora y consultiva, así como también su función de fomento y promoción cooperativa.

Los dos poderes pilares de la Comunidad Autónoma Vasca y sobre los que descansa la realización de la satisfacción del interés general, son el Parlamento y el Poder Ejecutivo⁷⁰; éste último lo forman dos instituciones diversas⁷¹: Gobierno y

⁶⁹ Soto, A. citado por Balaguer Escrig, C.: "Del Asociacionismo Cooperativo; Administración Pública y Cooperativismo". *Jornada Técnica sobre Nueva Legislación Cooperativa y su incidencia en las Comunidades Autónomas*. Madrid Junio 1987. Unión Nacional de Cooperativas de Crédito. Centro de Formación Cooperativa y Empresarial, pg. 101.

⁷⁰ Para S. Berriatúa San Sebastián, *"la satisfacción del interés general de Euskadi se realiza a través de los dos poderes fundamentales de la Comunidad Autónoma: el Parlamento y el Poder Ejecutivo. El Parlamento como representación de la voluntad del pueblo vasco y el Poder Ejecutivo como organización que ejecuta las leyes de dicho Parlamento al señalar que El Gobierno responde políticamente de sus actos, de forma solidaria, ante el Parlamento Vasco, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión respectiva"*. Berriatúa San Sebastián, J.: *"La Administración Pública en Euskadi"*. *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Oñati 1982. Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, pg. 226.

⁷¹ En el Derecho Administrativo, para J. Berriatúa San Sebastián, *"la distinción entre Gobierno Administración no está nada clara. Y no está clara tanto a nivel subjetivo, como objetivo. Desde un punto de vista subjetivo, de determinación de quién es el Gobierno y quien la Administración, nos encontramos con que el Gobierno es el órgano superior de la Administración. Aparece, así, una institución, el Gobierno, que es al mismo tiempo un órgano político, como Gobierno en sentido estricto, y además es el órgano superior de la Administración con lo que se produce una dificultad, una confusión que dificulta en gran modo el proceso de definición que estamos realizando. Por esta razón hemos de acudir a un criterio objetivo, es decir, hemos de indagar qué es lo que hace este órgano idéntico para*

Administración Autónoma y por tanto no podemos identificarlos entre sí⁷². En el Estatuto de Autonomía no se determina una explícita diferenciación entre uno y otro; pero, ciertamente, es evidente que se acepta el modelo del sistema parlamentario en el cual el Gobierno responde políticamente ante el Parlamento y, por lo mismo, toda la actividad que cae dentro de este contexto es de carácter político⁷³.

Esto lo traemos a colación en cuanto tiene que ver con la naturaleza política de la acción del Gobierno frente a la acción del mismo como órgano supremo de la Administración; puesto que es verdad el axioma de que el Gobierno pasa pero la Administración permanece. En este sentido y asumiendo el hecho de ser el

saber cuándo actúa como Gobierno, en sentido estricto y cuando actúa como órgano superior de la Administración. Y nos encontramos con la segunda dificultad, ya que la distinción entre la actividad política y administrativa del Gobierno, o lo que es lo mismo, la diferenciación entre el acto político y el acto administrativo realizado por el Gobierno dista mucho de estar definitivamente resuelta".

Berriatua San Sebastián, J.: "La Administración Pública en Euskadi".: o.c. pg. 226-227.

⁷² Consideramos como J. Berriatua San Sebastián que, *"los dos poderes básicos de la Comunidad Autónoma de Euskadi son el Parlamento, como representación y manifestación de la voluntad del pueblo vasco y el Poder Ejecutivo, como poder que, subordinado al Parlamento, ejecuta sus leyes...conviene hacer varias matizaciones. La primera de ellas es la que les he mencionado en un principio consistente en que no podemos identificar al Gobierno Vasco con la Administración Autónoma, es decir, que no conviene olvidar que el Poder Ejecutivo en Euskadi comprende dos instituciones diversas: el Gobierno y la Administración Autónoma"*.

Berriatua San Sebastián, J.: "La Administración Pública en Euskadi".o.c. pg. 226.

⁷³ Podemos decir que el Estatuto de Autonomía de Euskadi no establece de manera explícita la diferencia entre Gobierno y la Administración; sin embargo acepta el modelo del sistema parlamentario por el cual el Gobierno es políticamente responsable ante el Parlamento vasco y, por lo mismo toda su actividad en este campo es netamente política. *"En cuanto a la Ley de Gobierno, aunque no formule expresamente el binomio Gobierno Administración, podemos observar que el Título II está dedicado al Gobierno, mientras que el título III De los Vicepresidentes, Consejeros y altos cargos de la Administración del País Vasco, así como el Título VII Normas Generales, sin mencionarla expresamente, se refiere indudablemente a la Administración Autónoma"*.

Consejo Superior de Cooperativas un ente surgido a impulsos gubernativos y administrativos, nos vemos obligados a justificarlo desde esta perspectiva de análisis.

Al estudiar la configuración, estructura y composición del Consejo, a tenor del artículo 70 de la Ley 1/1982 de Cooperativas, abonamos la idea de que éste no surge apadrinado por el manto de la ortodoxia jurídica, puesto que las circunstancias no lo permiten; así, mientras desde el punto de vista político hemos visto el complejo entorno en que surge, desde el lado administrativo la situación es bastante similar. El fenómeno lo explica muy bien A. Nieto ya que él considera que el factor político durante la transición es determinante en la medida en que los políticos de entonces centraron su preocupación más que en la pureza de la normativa administrativa, en la consolidación de la Democracia y en la tarea legislativa; por consiguiente, dado este orden de cosas la Administración se ve obligada a modificar la estructura organizativa, tarea para la cual no se contaba con ciencia ni con reposo. A esto se suma la aparición de las Comunidades Autónomas que consumen todas las energías así como dificultades inherentes a su implantación⁷⁴.

Por otra parte, y de manera general, el poder ejecutivo adquiere cada vez mayor papel en relación con el nivel parlamentario, constituyéndose en una infraestructura de apoyo al ente político superior, asumiendo un rol determinante y decisivo⁷⁵. En el Ordenamiento Autonómico, basado en un principio de articulación

Berriatúa San Sebastián, J.: "La Administración Pública en Euskadi" o.c. pg. 227-229.

⁷⁴ López Nieto, F.: *La Administración Pública en España*. Barcelona 1989 Editorial Ariel, S.A. 1ª ed., pg. 176.

⁷⁵ J.M. Castells Arteché opina en este sentido cuando dice: "Sin entrar en las necesarias valoraciones del fenómeno, es pacífica la afirmación del cada vez más preponderante papel que juega el poder ejecutivo en relación al nivel

que determina que las Comunidades Autónomas asumen funciones directamente relacionadas con la gestión y prestación de servicios públicos, así como la regulación de gran parte de sus materias dentro y conforme a unos principios comunes establecidos por el Estado, la Administración adquiere una muy relevante importancia. Además, y en esta misma línea, los Parlamentos de las Comunidades Autónomas pueden llegar a tener y desarrollar una mayor actividad de impulso y control que de legislación⁷⁶.

El fenómeno descrito no es ajeno a la Administración Vasca, pues ésta, al ser el brazo ejecutivo de la política del Gobierno⁷⁷, nace con dificultades de articulación institucional y se asienta, como así lo señalan J.M. Castells e Iñaki Lasagabaster, sobre un modelo administrativo no construido sobre criterios

preponderante papel que juega el poder ejecutivo en relación al nivel parlamentario. Las iniciativas del Gobierno con frecuencia, adquieren un relieve concluyente cara a ese parlamento que juega el modesto papel de órgano de ratificación. En esta situación, la Administración configurada en infraestructura de apoyo al ente político superior, no solo entra en un proceso de congestión funcional, sino que adquiere un rol virtualmente decisivo. Ninguna variación es perceptible en la mencionada relación en el ámbito interno de las Comunidades autonómicas, sino en todo caso se resalta la profundización en la potencialidad del poder ejecutivo".

Castells Arteche, J.M.: "Las Administraciones Autonómicas en la nueva fase". *Revista Vasca de Administración Pública* No 22. Septiembre-Diciembre 1988. Oñati 1988, pg. 72.

⁷⁶ Lucas Murillo de la Cueva, E.: "Aproximación al Estudio de la Obra Legislativa del Parlamento Vasco (1980-1988)". *Revista Vasca de Administración Pública* 23. Oñati. Mayo - Agosto 1989, pg. 137-138.

⁷⁷ La función propia y primordial de la Administración Autónoma como parte integrante del Poder Ejecutivo de Euskadi es la de ejecutar las leyes del Parlamento Vasco y las del Estado, cuya ejecución corresponda al País Vasco de acuerdo con el Estatuto de Autonomía. "En este sentido la Administración Autónoma se convierte en el brazo ejecutivo de la política del Gobierno Vasco, cuyo programa, aprobado por el Parlamento Vasco y traducido en leyes del mismo, es ejecutado y llevado a la práctica por su Administración". Berriatúa San Sebastián, J.: "La Administración Pública en Euskadi" o.c. pg. 232-233.

racionales y de eficacia debido a condicionamientos de diverso signo⁷⁸; es pues una Administración que por su novedad tiene contornos borrosos y cuyo ser no se conoce bien⁷⁹.

En este contexto, la participación, valor tan invocado a través de referencias directas por todos los Estatutos, y que en general hace ver la gran sensibilidad de las Administraciones autonómicas con los distintos intereses sectoriales de la sociedad, da cabida a una mayor configuración de órganos de este tipo⁸⁰. Debemos matizar sin embargo, que la Administración Autónoma responde al

⁷⁸ En términos generales y, citando también la opinión de J.M. Castells e Iñaki Lasagabaster, para J. Berriatúa San Sebastián, "es una Administración con dificultades de articulación institucional. La consolidación de un modelo acabado de Administración Pública de la Comunidad Autónoma Vasca es una tarea llena de dificultades. Dificultades provenientes del modelo general de Comunidad Autónoma impuesto por el Título VIII de la Constitución de 1978, por la resistencia del Poder Central a un vaciamiento de su competencia en favor del País Vasco, por la interpretación cicatera del Estatuto de Gernika y por la desconfianza política que subyace ante las exigencias del nacionalismo vasco y sus demandas de autogobierno. Pero junto a estas causas generales no es menos cierto que existen dificultades muy serias de articulación interna entre las diversas Administraciones Públicas del País Vasco. Como han señalado José Manuel Castells e Iñaki Lasagabaster, el modelo administrativo creado en Euskadi no se ha construido sobre criterios racionales y de eficacia debido a condicionamientos de diverso signo". Berriatúa San Sebastián, J.: *La Administración Vasca*. Oñati 1988. Instituto Vasco de Administración Pública, pg. 46-47.

⁷⁹ Podemos sintetizar la idea como lo hace J. Berriatúa San Sebastián: "hay que indicar que estamos ante una Administración nueva, de contornos borrosos y cuyo ser definitivo no puede todavía conocerse". Berriatúa San Sebastián, J.: "La Administración Pública en Euskadi": o.c. pg. 239.

⁸⁰ "Todos los Estatutos poseen directas referencias a la participación en la Administración, otra de las cualidades que se predica apriorísticamente de los novedosos poderes autonómicos. Se ha insistido, prevaleciéndose de la práctica que efectivamente, las Administraciones autonómicas han mostrado una superior sensibilidad al respeto de los distintos intereses sectoriales presentes en la sociedad, como consecuencia indudable de esa mayor inmediatez a los administrados. La configuración de órganos sectoriales de representación de intereses, ha sido ensayada con efectos positivos, incluso en el ámbito de la planificación económico-social".

modelo institucional burocrático no tiene por tanto su base en el modelo corporativo; por lo mismo, la Administración Autónoma Vasca es una institución servicial para la satisfacción de necesidades y no representa a los ciudadanos; no está basada en un régimen de autoadministración, antes bien es un aparato burocrático al servicio de la colectividad bajo la dependencia del Gobierno Vasco⁸¹.

En la Comunidad Autónoma Vasca, como en otras Comunidades autónomas, van apareciendo organismos y entes públicos, hecho en gran parte justificado por el propio sistema de transferencias entre otros factores, de los cuales destacamos tanto la importancia de la intervención administrativa como la voluntad de las fuerzas políticas que impulsan la creación de la autonomía para revestir de ropaje estatal y de imagen de eficacia a las mismas⁸².

Sobre este punto, en el caso concreto del País Vasco, recogemos la opinión de J. Corcuera Atienza, para quien, *"la tendencia de despolitización de la sociedad y a la legitimación de la Administración como único capaz de solucionar las crisis adquiere características especiales en el País Vasco de resultas de la comentada identificación entre Pueblo-Comunidad nacionalista-Partido Nacionalista Vasco-Gobierno, y tiene, como uno de sus efectos, el incremento de formas de actuación administrativa simbólica o aparentemente más vinculada con la idea de efectividad y rapidez, frente a la lentitud e inoperancia de los procedimientos administrativos clásicos. En consecuencia, adquirirán especialísima importancia los instrumentos simbólicamente más vinculados con la idea de efectividad, cuyo paradigma sigue estando en la empresa privada dándose un*

Castells Arteche, J.M.: "Las Administraciones Autonómicas en la nueva fase": o.c. pg. 85.

⁸¹ Berriatúa San Sebastián, J.: La Administración Vasca.: o.c. pg. 99.

⁸² Corcuera Atienza, J.: *Política y Derecho. La Construcción de la Autonomía Vasca*. Madrid 1991. Centro de Estudios Constitucionales, pg. 222.

*notable auge de las Sociedades Públicas de forma mercantil. La multiplicidad de formas utilizadas para la organización de servicios o realización de actividades al margen de la estructura administrativa general alcanza en el País Vasco una particularísima riqueza. Su tipificación ha sido realizada en la Ley 12/1983, de 22 de junio, de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que distingue, dentro de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi una Administración General y una Administración Institucional*⁸³.

Este proceso juridico-político que envuelve a la Comunidad Autónoma Vasca se refleja en su obra legislativa pues del análisis de la misma se desprende que son sus presupuestos jurídicos y políticos los que justifican y dan sentido a la formación de entes como el Consejo Superior de Cooperativas; tanto más teniendo en cuenta que se desarrolla dentro de un proceso de transformación en que se pasa de Estado Legislador a un Estado Administrador, asumiendo las formas políticas contemporáneas, en las que se decanta la rapidez y eficacia frente a misiones sociales y asistenciales⁸⁴.

La Ley como expresión y formalización de la orientación política general en el nuevo orden de cosas, está acompañada de instrumentos y técnicas de carácter programador y planificador cuya misión es también la consecución de objetivos sociales concretos⁸⁵; en nuestro caso, la Ley Vasca de Cooperativas responde a

⁸³ Corcuera Atienza, J.: *Política y Derecho. La Construcción de la Autonomía Vasca*.: o.c. pg. 223.

⁸⁴ Lucas Murillo de la Cueva, E.: "Aproximación al Estudio de la Obra Legislativa del Parlamento Vasco (1980-1988)".: o.c. pg. 156.

⁸⁵ En opinión de E. Lucas Murillo de la Cueva, *"la actividad legislativa sigue siendo cauce de expresión y formalización de la orientación política general. Pero junto a la ley existen técnicas e instrumentos de carácter programador y planificador que cumplen también ese papel para la consecución de objetivos sociales concretos. La propia legislación esté orientada igualmente por un principio finalista y es impulsada, normalmente, por el poder ejecutivo. De éste último dependen,*

ese enunciado finalista y, dentro de ella, el Consejo Superior de Cooperativas es el instrumento y técnica que la acompaña.

La Administración bien puede en su momento constituir al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi como parte integrante de la misma, pero no lo hace, no sólo por los hechos que acabamos de analizar, que reflejan las circunstancias en que se encuentra para la fecha de creación del Consejo, sino porque el sentido final que se pretende es que sean los propios cooperativistas quienes desarrollen su propia organización con el apoyo de la voluntad política y administrativa. En definitiva, lo que se procura es dar cabida activamente al cooperativismo en el nuevo estado de cosas como parte importante en la vida de la Comunidad Autónoma Vasca.

1.1.3.1 Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, ente de encuentro de intereses públicos y cooperativos

Los Poderes Públicos Vascos, entendiendo por tales los señalados en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979⁸⁶, se invocan en la Ley de 1982, acentuando el cariz político para expresar el respaldo gubernamental hacia lo que implica la acción cooperativa; por eso dice el preámbulo de la misma: *"otorgada competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de cooperativas por el artículo 10/23 del Estatuto de Autonomía, conforme*

esencialmente, tanto el ritmo como el contenido de las normas legislativas, mercede al continuum Gobierno-mayoría parlamentaria".

Lucas Murillo de la Cueva, E.: "Aproximación al Estudio de la Obra Legislativa del Parlamento Vasco (1980-1988)".: o.c. pg. 156.

⁸⁶ El artículo 24 del Estatuto de Autonomía del País Vasco establece: "1. Los poderes del País Vasco se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente o Lehendakari".

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatutos de Autonomía para el País Vasco.

*a la legislación general en materia mercantil, siendo uno de los fines del Gobierno Vasco la promoción y protección de las cooperativas y teniendo en cuenta la singularidad e importancia del movimiento cooperativo en Euskadi, por medio de esta Ley se ha considerado regular distintos aspectos de tan singulares sociedades*⁸⁷.

Destacamos la particular intervención de la esfera política en consideración a que ésta llamada a los Poderes Públicos Vascos para apuntalar al cooperativismo es el resultado del complejo fenómeno del despliegue interactivo de varios factores, entre los que destacan la participación, el interés público, el interés privado, el orden político, los valores cooperativos, etc.; por lo mismo, el Consejo Superior de Cooperativas no es solamente una abstracción jurídica basada en una necesidad, sino que su justificación va más allá del análisis prosaico del ente jurídico como tal; de hecho, la de los factores indicados configuran el marco adecuado en el cual se justifica la existencia del Consejo.

El objeto de nuestro estudio es un ejemplo vivo de las fórmulas variables a las que llegan las relaciones entre el Estado y la sociedad; éstas responden a un orden de cosas distinto en el que, como explica M. Bassols Coma, la identificación entre interés público e interés privado implica grandes repercusiones en el orden político y el mundo de las técnicas jurídicas, desapareciendo la delimitación entre Derecho público y Derecho privado, pues en sí misma ya no existe la distinción entre interés público e interés privado, lo que resulta especialmente sensible en

⁸⁷ Exposición de Motivos de la Ley 1/1982, de 11 de febrero de Cooperativas de Euskadi. Boletín Oficial del País Vasco-BOPV de 10 de marzo de 1982.

cuanto el Estado asume la función de desarrollo económico a través de la institucionalización de la planificación⁸⁸.

La relación que se pretende impulsar a través del Consejo Superior de Cooperativas entre el Estado y el movimiento cooperativo es de colaboración, pero esto no significa que el Consejo no tenga otras finalidades; por ello, nos encontramos ante una noción eminentemente funcional y, aunque la configuración estructural tenga como trasfondo el interés general, estamos ciertamente frente a una actividad económica cuya titularidad es privada. Por consiguiente, esta relación entre el interés general y el privado (en nuestro caso cooperativo) es en ocasiones de coincidencia y en muchas otras de contradicción⁸⁹.

Con lo dicho podemos inferir entonces que los enfoques que se realizan desde el Gobierno Vasco buscan que entre los sujetos económicos cooperativos nazca un compromiso de voluntades, pues se entiende que no pueden imponerse por línea autoritaria desde las esferas gubernamentales el logro de objetivos económicos y cooperativos concretos. También se comprende que no se puede pretender acomodar y ajustar a dichos sujetos económicos las líneas programáticas planificadas desde las esferas oficiales, puesto que se tiene muy presente que se trata de actividades que caen en la esfera del ámbito privado.

⁸⁸ Bassols Coma, M.: "Consideraciones sobre los Convenios de Colaboración de la Administración con los Particulares para el Fomento de Actividades Económicas Privadas de Interés Público". *Revista de Administración Pública* No 82, Enero-Abril 1977. Madrid 1977. Instituto de Estudios Políticos, pg. 70.

⁸⁹ Para L. Parejo Alfonso, "no es infrecuente que, en función de las circunstancias del caso, la satisfacción del interés general o público, si entra en contradicción con unos concretos intereses privados, de otro lado y al mismo tiempo coincida objetivamente o sea perfectamente con otros intereses privados distintos...". Parejo Alfonso, Luciano. "El interés General o Público; Las Instituciones Generales para su realización y, en su caso, composición con el Interés Privado". *Manual de Derecho Administrativo*. Barcelona 1990. Editorial Ariel S.A., pg. 241.

Desde las instancias oficiales se asume que el orden a aplicar en el País Vasco en materia cooperativa debe guardar el equilibrio en el juego de intereses; al respecto Nigro establece una correlación entre la organización y los intereses que se trata de tutelar de manera que la configuración de aquella se modela en función de las valoraciones previas efectuadas. Por consiguiente, la organización se modela en función de los intereses que se pretenden proteger, así que dependen en su materialización del tipo de intereses que se consideran generales, con lo cual, la organización se constituye no sólo en un instrumento externo para la obtención de fines determinados sino que establece además una relación directa que determina el nivel de elaboración alcanzado en cuanto a la consideración y entidad de los mismos⁹⁰.

Tras el enunciado general del impulso al cooperativismo tanto del Estatuto de Autonomía como de la propia Ley de Cooperativas de 1982, se atisba una intencionalidad política muy relevante. Evidentemente, dentro del Poder Ejecutivo de Euskadi el Gobierno actúa como órgano político y, por consiguiente, está a su cargo la dirección y fijación de los objetivos políticos generales⁹¹.

En el caso que nos ocupa el factor político es importante por varias razones que hay que mencionar: en los inicios de la andadura autonómica la atención de los poderes decisorios se centra primordialmente en hechos más coyunturales en la nueva realidad jurídico-constitucional y, fundamentalmente, se centra en la institucionalización política como tarea prioritaria, antes que en delimitaciones y

⁹⁰ Nigro, citado por García Herrera, M.A.: "Administración e intereses en la Comunidad Autónoma del País Vasco". *Revista Vasca de Administración Pública* No 19. Septiembre-Diciembre 1987. Oñati 1987, pg. 70.

⁹¹ Los objetivos políticos son los referidos en el artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio de Gobierno, pero ciertamente no es a éstos a los que nos referimos, puesto que confrontan otra sección de la gestión del Gobierno; por lo mismo,

aspectos de desarrollo más puntuales. La prueba de este hecho puede apreciarse tras una breve evaluación de la Primera Legislatura, pues como dice E. Lucas Murillo de la Cueva, *"la escasez de las Leyes aprobadas en los dos primeros años, es la lógica consecuencia de la necesidad de atender prioritariamente a la institucionalización política de la Comunidad Autónoma en sus diversos frentes: medios organizativos y humanos, recursos financieros y presupuestarios, negociación de transferencias; regulación de las propias Instituciones Autonómicas, etc."*⁹².

Se asume por otra parte la intención de fijar una política favorable hacia sectores que muestren posibilidades de ofertar empleo; no se dice nada, sin embargo, sobre las cooperativas, precisamente porque no es un tema del que se tenga especial conocimiento técnico desde las esferas gubernamentales.⁹³ Lo dicho se puede apreciar claramente en el Programa de Gobierno 1980-1984, en el que

nuestro mención es a los postulados de acción que en el ejercicio de la gestión gubernamental se pretender desarrollar.

⁹² Lucas Murillo de la Cueva, E.: *"Aproximación al Estudio de la Obra Legislativa del Parlamento Vasco (1980-1988)"*.: o.c. pg. 151-152.

⁹³ R. Jiménez Asensio entiende que *"al no existir más que un traspaso de funcionarios de la Administración periférica del Estado, y dado que se debían conformar unos aparatos administrativos centrales, las instituciones autonómicas se ven obligadas a reclutar un personal que pueda cubrir esas carencias y dotar a los servicios centrales de un mínimo estructural para poder iniciar su andadura. La nota principal de este reclutamiento es, en la mayoría de los casos, a la ausencia de experiencia administrativa del personal elegido. Esto es, salvo en casos concretos que se recurre a funcionarios o personal contratado de la Administración Local, o en supuestos excepcionales que se hizo uso del personal transferido, la mayor parte del personal reclutado en esta época no tenía -ni mucho menos acreditaba- una experiencia administrativa que pudiera servir como bagaje para el desarrollo puntual de las funciones que iba a asumir. Todo esto entra dentro de las coordenadas de improvisación que rigieron los destinos de los primeros pasos de la Administración Vasca y que, según veremos, es una constante que se reproduce al examinar otras notas características de esta fase de construcción"*.

Jiménez Asensio, R.: *"Selección, Formación y Carrera Administrativa en la Función Pública Vasca: Normativa Básica y Situación Actual"*. *Documentación*

se presenta la necesidad de fomentar la inversión privada, la autofinanciación, el impulso y fomento a la creación de puestos de trabajo⁹⁴; se alienta, como en el mismo documento se dice, la *"profundización de las investigaciones y estudios económicos, tanto a nivel sectorial como empresarial, con una atención preferente, inicialmente, hacia los temas de reestructuración industrial y sectores y empresas en crisis. Por esta vía, se podrá completar la visión que pueden dar los estudios macroeconómicos sobre la situación de la economía vasca, buscando a través de ella el conocimiento de la problemática específica interna de esas unidades de producción que posibilite la eventual toma de decisiones en relación con las mismas, por parte del Gobierno Vasco"*⁹⁵.

Sobre las cooperativas va a referirse expresamente el Programa de Gobierno 1984-1988, en el cual se toma en consideración la importancia del cooperativismo como sector y como movimiento; en efecto, se da un reconocimiento al movimiento cooperativo vasco y se determinan pautas

Administrativa 204. Madrid abril-junio 1985. Servicio Central de Publicaciones. Presidencia del Gobierno, pg. 91-93.

⁹⁴ Dentro del punto quinto de *"Los Proyectos Sociales, Económicos y Estructurales del Gobierno"*, en el apartado de *"Líneas generales de actuación económica y social"* se señala: *"el Gobierno Vasco considera precisas, entre otras, las siguientes grandes líneas generales de actuación: 2. Fomentar la inversión productiva privada, que constituye la base fundamental de la economía vasca, preferentemente en aquellos sectores de mayor capacidad de impulsión y efecto multiplicador desde el punto de vista de creación de puestos de trabajo. A este propósito, conviene señalar que el relanzamiento de la inversión de la inversión privada descansa sobre varios pilares básicos:....."La consecución de un adecuado equilibrio interno en el funcionamiento de las empresas, mejorando los niveles de excedentes, autofinanciación y productividad y logrando una moderación del crecimiento de los costes, de cuyos efectos positivos deben participar todos los agentes sociales"*.

Gobierno Vasco: *Programa de Gobierno 1980-1984*. Colección Informe No 1. Octubre 1980. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1ª ed., pg. 164-165.

⁹⁵ Gobierno Vasco: *Programa de Gobierno 1980-1984*.: o.c. pg. 68

importantes para su operatividad como es la puesta al día del censo de cooperativas⁹⁶.

La Ley de Cooperativas forma parte de aquella obra legislativa de elevado valor político⁹⁷ que a partir de 1982 se intensifica, puesto que se aprueban catorce leyes en ese año y treinta y dos en el siguiente; actividad que cae hacia 1984, básicamente por las tensiones internas que experimenta la mayoría gobernante; y también, porque la tarea institucionalizadora llevada a cabo implica hacer funcionar a muchos entes y órganos creados para que actúen en la nueva realidad social⁹⁸.

Lo expuesto nos induce a afirmar que, dado el entorno en que aparece el Consejo Superior de Cooperativas y, dadas sus características, es un ente que

⁹⁶ En el Programa de Gobierno 1984-1988 del Gobierno Vasco dentro de la actuación económica y social del Gobierno se determina lo siguiente:

1.1 En el punto sexto, bajo la denominación de *"Actuación Económica y Social del Gobierno"*, se determina en el apartado de *"Política de Empleo"* como campo de actuación del Gobierno lo siguiente:

"9. Mantenimiento de los programas de ayudas a las Sociedades Anónimas y Cooperativas, favoreciendo la capacitación profesional, la creación de agrupaciones empresariales, y demás acciones destinadas a una mejora de los sistemas de gestión y en definitiva estabilidad de empleo". pg. 130.

1.2 En el mismo punto sexto, bajo el apartado de *"Política Laboral"* se dispone bajo el subtítulo de *"Impulso del movimiento cooperativo mediante"*, lo que sigue: *"La puesta al día desarrollo y publicación del censo de cooperativas y el asesoramiento a las cooperativas de nueva creación"*. pg. 216.

⁹⁷ La actividad legislativa a partir de 1982 es considerable y la Ley de Cooperativas ocupa un importante lugar en la misma. De manera general, *"aunque muchas de esas Leyes tienen un carácter puramente instrumental, por estar referidas a la materia presupuestaria o atienden a urgencias de extrema gravedad como las que ocasionaron las inundaciones del verano de 1983, hay un número elevado de ellas que son de gran trascendencia política: La L.T.H., la de Normalización del Uso del Euskera, las Leyes Electorales a Juntas Generales, de Elección al Parlamento Vasco, Himno Oficial de Euskadi, Leyes que crean organismos como el IVAP, EVE, el EIKE, HABE, EITB, Osakidetza; que abordan materias como la Ordenación de la Actividad Comercial, Salud Escolar, Cooperativas, Servicios Sociales, Patrimonio de Euskadi, Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, o el régimen Presupuestario, entre otras"*. Lucas Murillo de la Cueva, E.: o.c. pg. 151-152.

⁹⁸ Lucas Murillo de la Cueva, E.: o.c. pg. 151-152.

surge por voluntad política; es decir, en su momento se aprecia la necesidad de impulsar políticamente al cooperativismo; pero, ciertamente, surge por necesidad. El movimiento cooperativo vasco no tiene un ente que lo represente, lo regule, ordene o impulse; por lo mismo, desde el sector público se asume esa función de manera directa y por consiguiente no democrática, de tal manera que la Administración Vasca asume para sí un papel que, de existir, le correspondería propiamente a un ente cooperativo.

La función impulsora y coordinadora que contrae para sí la Administración respecto al cooperativismo tiene su explicación en la necesidad de darle autonomía e iniciativa propia al movimiento cooperativo vasco, en beneficio de objetivos económicos y sociales de interés público; sin embargo, ésta especie de convenio que envuelve a la relación Administración-cooperativistas tiene como soporte indudable para esta toma de postura el principio político de la participación.

La determinación por esta opción política la realizan los Poderes Públicos Vascos, en principio como una manera de responder al modelo constitucional democrático, y después como una forma de ampliar e institucionalizar la participación de los intereses sociales y del propio esquema político-administrativo de la Comunidad Autónoma. De ahí que se genera un clima en que se llama al consenso, al acuerdo y a la convergencia de los representantes de los intereses colectivos cuando se produce una participación de los interlocutores sociales.

La prueba de la importancia que se da a la composición sociológica de entidades y órganos vinculados a la Administración y de esa llamada a la concertación o negociación se traduce en la creación de órganos que si bien no son de planificación sí son órganos de consulta. Se trata, por lo mismo, de crear entidades que sirvan de lugar de encuentro de los interlocutores sociales y diversas organizaciones, dando cabida al diálogo, al intercambio de ideas y

pareceres para hacer más fluida, fácil y eficaz la toma de decisiones y elaboración de normas por parte de quienes están llamados a ello.

Se tiene como pretensión seguir el mismo sentido orientativo que se quiere dar a la Administración Vasca, esto es, rapidez, eficacia, agilidad. La filosofía que se persigue es la pluralidad en la participación abriendo el abanico de los intereses sociales para facilitar a la Administración y a los gestores de decisiones políticas y técnicas la perspectiva que desde el foro propio tienen los particularmente comprometidos.

Resultado de esta filosofía y clima del encuentro, diálogo y consenso de los agentes sociales con los Poderes Públicos y con la Administración, en concreto, son el Consejo de Relaciones Laborales, el Consejo Económico y Social y el Consejo Superior de Cooperativas; el cual destaca indiscutiblemente por responder más allá de las expectativas sobre él generadas, pues su obra así lo demuestra.

1.1.3.2 Otros entes de consenso y encuentro en la legislación autónoma vasca

Teniendo como telón de fondo la participación de los agentes sociales en la Administración, además del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, se encuentran otros órganos que comparten igual sentido teleológico; entre las razones que explican esta circunstancia están en opinión de M. García Herrera, varios factores como la crisis económica, el agotamiento de la forma del Estado de Bienestar, la crisis de legitimidad, la necesidad de consenso, la presión de las demandas sociales, etc., que repercuten de manera inevitable en el territorio y la sociedad del País Vasco.

Estos son elementos condicionantes importantes que una vez sumados a la necesidad de complementar los recursos institucionales con la aportación de los

agentes sociales hacen que la Administración se vea limitada tanto por inexperiencia como por las tensiones que se producen por falta de consolidación del modelo de convivencia, lo que explica la razón por la que *"estas condiciones básicas hacen comprensibles que en la dirección, implementación y ejecución de la política se haya recurrido a las formas de gestión reseñadas anteriormente. La similitud de los problemas ha permitido la aplicación de remedios similares y el intento de aplicar en Euskadi técnicas ya probadas en otros lugares"*⁹⁹.

Entre los órganos de similares características en cuanto a ser entes de consenso y encuentro de intereses, con ciertas similitudes con el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, se encuentra en primer lugar el Consejo de Relaciones Laborales. Este órgano se crea mediante Ley 9/1981, de 30 de Septiembre, es el primer órgano que surge con estas características. En la Exposición de Motivos de esta Ley se expresa la intención, como función primordial, posibilitar el diálogo entre los representantes de las Organizaciones Sindicales y las Asociaciones Empresariales; es decir, una suerte de órgano de encuentro para el diálogo con el fin de lograr acuerdos en las relaciones laborales.

Mediante el Consejo de Relaciones Laborales se busca un equilibrio a través del diálogo entre dos partes que se consideran antagónicas; por lo mismo su composición comprende la representación de las Confederaciones Sindicales en un número de siete y otros siete por parte de los empresarios. Tanto el Presidente como el Secretario los nombra el Lehendakari, mediando consulta previa a las dos partes y la designación recae en personas de solvencia y competencia. No tienen derecho al voto.

⁹⁹ García Herrera, M.A.: "Administración e intereses en la Comunidad Autónoma del País Vasco": o.c. pg. 77.

Al dictarse la Ley que crea el Consejo Económico y Social, en la Primera Disposición Adicional se modifica el artículo 2 de la Ley 9/1981, de 30 de Septiembre, con lo cual las funciones de este Consejo son las de ser un órgano consultivo en materias de política económica y social de la Comunidad Autónoma; además, formula propuestas al Gobierno en materia laboral, elabora dictámenes, informes, resoluciones o estudios en las materias mencionadas; promueve las funciones de mediación y arbitraje a petición de las partes en caso de conflictos, etc.

En segundo lugar encontramos al Consejo Económico y Social, órgano que con antecedentes en la legislación general¹⁰⁰, tiene mención especial en la Constitución en el artículo 131.2. Se crea por Ley 4/1984, de 15 de noviembre y se constituye como un ente consultivo del Gobierno y del Parlamento, para hacer efectiva la participación de los intereses económicos y sociales en la política económica del País Vasco¹⁰¹. Dotado por la Ley de personalidad jurídica propia, distinta de la de la Administración de la Comunidad Autónoma, como así lo señala el artículo 2.2, tiene plena capacidad para el ejercicio de sus funciones; independiente del Gobierno y del Parlamento y con funciones de informar con carácter preceptivo los Proyectos y Decretos relacionados con la política económica y social, debe formular propuestas al Gobierno entorno a la materia antes señalada, así como también elaborar dictámenes, resoluciones o informes a petición del mismo o por iniciativa propia en este sentido.

En la composición de este Consejo se tiene en cuenta la representación en un número total de 28 miembros que representan a los siguientes sectores: 7

¹⁰⁰ Ley de 4 de junio de 1940 y Decreto de 13 de septiembre de 1957 referentes al Consejo de Economía Nacional.

¹⁰¹ Artículo 2.1 de la Ley 15 noviembre 1984, núm 4/84.

designados por las Confederaciones Sindicales, 7 designados por la Confederación Empresarial Vasca: 1 por las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; 1 por las Cajas de Ahorro; 1 por las Cooperativas, que por cierto el representante lo designa el Consejo Superior de Cooperativas;¹⁰² 1 por las Cofradías de Pescadores; 1 por las Organizaciones Agrarias; 1 por las Organizaciones de Consumidores; 1 por la Universidades del País Vasco; 7 expertos designados de entre personas de reconocida cualificación en la docencia e investigación, económica designados . Todos en número de siete y con un voto cada miembro.

El Consejo Superior de Cooperativas, a diferencia del Consejo de Relaciones Laborales y del Consejo Económico y Social, no busca conciliar intereses contrapuestos como tampoco es creado por una Ley específica como es el caso de los dos Consejos citados, sino que pretende ser el vehículo canalizador de los intereses cooperativos, armonizándolos con los intereses públicos. Estas dos son pues importantes diferencias.

En tercer lugar podemos mencionar al Consejo Vasco de Bienestar Social creado mediante Ley de 20 de Mayo, núm. 6/82 del Parlamento Vasco, como un órgano de carácter consultivo; el cual, está compuesto por representantes de las Diputaciones Forales, Ayuntamientos, Organizaciones de usuarios y profesiones que trabajen en el campo de los servicios sociales¹⁰³. Entre sus funciones se cuentan la de asesorar y formular propuestas en relación a la planificación,

¹⁰² Artículo 4 y 5 de Ley 15 noviembre 1984, núm 4/84. Creación y regulación del Consejo Económico y Social Vasco.

¹⁰³ Artículo 19: *"Se crea un Consejo Vasco de Bienestar Social, de carácter consultivo, en el que estarán representados el Gobierno, las Diputaciones Forales, los Ayuntamientos, las Organizaciones de usuarios y de profesionales que trabajen en el campo de los servicios sociales"*.

informar y proponer criterios, emitir dictámenes en materia de servicios sociales, bien por iniciativa propia o bien por petición del Parlamento o del Gobierno¹⁰⁴.

Como éstos órganos hay otros que surgen en los albores de la autonomía vasca y en los que se evidencia la inserción de intereses de la Administración Vasca entre los que pueden mencionarse comisiones, Juntas y entidades orientadas a este fin¹⁰⁵; por ejemplo, por Decreto de 9 de junio de 1980 del Departamento de Transporte, Comunicaciones y Asuntos Marítimos, sobre estructura orgánica del mismo, se regula la composición y funciones de la Comisión de Transporte del País Vasco. Según el artículo 15 emite informe preceptivo previo a la resolución del Consejero o Gobierno Vasco, en las materias

¹⁰⁴ Artículo 21: *"Serán funciones del Consejo Vasco de Bienestar Social:*
a) Asesorar y elevar propuestas al Gobierno en lo concerniente a la planificación.
b) Informar y proponer los criterios a adoptar en la elaboración del presupuesto en materia de servicios sociales.
c) Conocer y analizar la gestión de los servicios.
d) Emitir dictámenes por iniciativa propia o a instancias del Parlamento o del Gobierno.
e) Cualquier otra que se le atribuya en el desarrollo reglamentario de la presente ley".

¹⁰⁵ La temprana sensibilidad gubernamental tuvo una pujante continuación en el año 1981. *"Los esfuerzos dedicados a poner en pié una Administración autonómica susceptible de gestionar el conjunto competencial estatutario dieron el fruto de una infraestructura burocrática aún de escasas dimensiones pero capaz de ir asumiendo las transferencias estatales"*, pg. 76.
"Del año 1981 destacamos en el ámbito cultural, la Junta Asesora del Patrimonio Monumental de Euskadi y la Junta Asesora de Arqueología; en el ámbito económico, el Consejo General de Centros de Contratación de Cargas y el Consejo de Dirección del CADEM; en el terreno escolar, la Comisión Asesora de Ayudas a la escolarización; y en el terreno del consumo, la Comisión Consultiva de Consumo, prevista en la Ley 10/1981, de 11 de noviembre, de Estatuto del Consumidor, que será regulada posteriormente en los Decretos 133/82, de 7 de Junio, 240/1984 de 10 de Julio y 231/1985, de 9 de Julio, incluida ya en la estructura orgánica del Departamento de Sanidad. Asimismo, como respuesta a la crisis económica, nivel de competitividad de sectores y empresas, a la escasa iniciativa inversora y para favorecer la reconstrucción el tejido industrial vasco, la Ley 5/1981, de 10 de Junio crea la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial que podrá designar, en virtud del artículo 6, un Comité asesor formado por personas de reconocida solvencia y capacidad profesional, previa notificación al Parlamento". pg. 76.

referidas en el precepto. La composición de la Comisión, a tenor del artículo 16, está dotada de una nutrida representación de la Administración autonómica, con tres representantes de intereses sociales y participación de la Administración local y central.

Se crea también la Comisión de Precios por Decreto del Departamento de Comercio y Turismo de 20 de agosto de 1980, integrada por el Presidente y 10 vocales de la Administración autonómica, un representante de la Asociación de Amas de Casa, de Asociaciones de Consumidores y de las Organizaciones Sindicales; por un Secretario y Delegados Territoriales de Comercio y Turismo en casos de requerirse su presencia o a su solicitud (artículo 4.1), y a la que corresponde, en virtud de los artículo 1 y 2, la aprobación de los precios autorizado y la comunicación de los precios comunicados. En línea similar se prevé también la existencia de Comisiones Territoriales de Precios con una composición similar a la autonómica y competencias circunscritas a su ámbito geográfico.

Entre las muchas otras que podemos enumerar se encuentran La Junta Asesora del Patrimonio Monumental de Euskadi, la Junta Asesora de Arqueología, el Consejo General de Centros de Contratación de Cargas, el Consejo de Dirección del CADEM, la Comisión Asesora de Ayudas a la escolarización, la Comisión Consultiva de Consumo, el Consejo Asesor del Ente Público de la Radiotelevisión Vasca, el Consejo General de Cultura Vasca, el Consejo Vasco de Estadística, el Consejo Asesor de Investigación Agraria, las Juntas Municipales y Comisiones Sectoriales de daños del Sector Agrario, los Consejos Territoriales de Pesca Continental, etc..

De todos los entes mencionados destacamos, por una parte, un insuficiente desarrollo que incluso llega hasta la plena inactividad de alguno de ellos; no

obstante, es apreciable la llamada que se hace en los distintos frentes a los agentes sociales, lo cual implica un mensaje masivo pero a la vez particularizado, para la presencia de los diversos colectivos y sectores sociales y económicos. Por otra parte, se observa una presencia minoritaria de la Administración en algunos de dichos órganos, pero también se destaca la reserva que ésta hace de las funciones y competencias presidenciales, así como su capacidad de voto.

Se aprecia entonces la sensibilidad para constituir órganos en donde se pueda efectuar la representación de intereses con un mayor protagonismo extraadministrativo; aunque, ciertamente, es importante reconocer la disparidad de criterios aplicados y una falta de unidad en el tratamiento de los mismos, probablemente por improvisación, cautelas o falta de un orden jurídico claro. Existe y de manera notable, una falta de homogeneización en el tratamiento de estos entes; la excepción o motivación hacia la misma puede ser la contemplada en el artículo 5.2a de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, en la que se dispone que el cargo de Presidente, Secretario General, Vocal u otro cargo del Consejo de Relaciones Laborales, del Consejo Económico y Social y del Consejo Superior de Cooperativas y órganos consultivos, serán incompatibles con el cargo de parlamentario vasco.

En todo caso y de manera general podemos afirmar que todos estos entes tiene un carácter plurifuncional, ya que son colegios que ejercen simultáneamente varias funciones entre las que coinciden las consultivas, las decisorias, las de control; destaca entre ellas, a primera vista la función consultiva, que es invocada genéricamente entre ellos, siendo un punto característico la emisión de informes, vinculantes o no, sobre leyes, decretos y política en general en las materias

respectivas¹⁰⁶

Entre otra notas características que se observan podemos mencionar la función de impulso, con un carácter general y libre en la materia en la que se entiende su campo de acción; una diferencia clara en la correspondencia de la decisión interna del colegio con la aplicación en decisiones y actuaciones administrativas; la presencia como común denominador de intereses generales, lo cual se evidencia en sus funciones y objetivos.

La importancia teórica de estos órganos radica en que buscan avanzar con cautela en la concordia de sus intereses con la Administración; es decir, una búsqueda permanente por la compatibilidad de sus intereses con los de la aquella. Lamentablemente muchos de estos órganos se encuentran al margen de la

¹⁰⁶ Atendiendo a las funciones asignadas a los colegios administrativos M.A. García Herrera considera que **cabe formular inicialmente dos apreciaciones. En primer lugar, los colegios analizados realizan un amplio abanico de funciones. El estudio efectuado permite verificar que son atribuidas funciones decisorias (p.e. Consejo Social de la UPV/EHU, Centro de Contratación de Cargas, Consejo de Dirección del EVE, etc.) funciones deliberativas (HABE, Servicio Vasco de Salud), funciones consultivas (Comisión de homologación funcional y salarial, Consejos de Caza, Consejo Superior de Cooperativas, Comisión de Agricultura de Montaña, Consejo de Relaciones Laborales, Comisión de Transportes, Comisión de Seguimiento de obras directas contra el paro, Comisión de Investigación Agraria, Comisión de Seguimiento creada en la Ley de Presupuesto de 1985, etc.), funciones de impulso (Instituto Vasco de Ikastolas, Consejo Vasco de Estadística, CAJEM, Comité Asesor del Servicio de Arte Dramático de Euskadi, Comisión de Precios, Consejo Vasco de Bienestar Social, etc.), funciones de control (Servicio Vasco de Salud, Consejo Social de la UPV/EHU, Comisión de Seguimiento del P.R.E., Comisión de Ayudas de la Sequía, etc.), funciones contenciosas (Consejo Superior de Cooperativas, Consejo Vasco de Estadística), funciones organizativas (HABE, EVE, DADEM, Consejo Rector de la Escuela de Administración Marítima, etc.). En segundo lugar, tal y como se deriva de la descripción expuesta, no se produce una única asignación de funciones a cada colegio puesto que los distintos colegios ejercen simultáneamente varias funciones ya que en ellos coinciden funciones decisorias, consultivas, de control, etc., atribuciones realizadas en grado diverso tanto por su régimen como por la incidencia de la función. A partir de aquí surgen dos cuestiones que debemos afrontar: la relación entre las funciones atribuidas y la conexión entre las funciones y los intereses atribuidos".* García Herrera, M.A.: "Administración e intereses en la Comunidad Autónoma del País Vasco": o.c. pg. 86-87.

efectividad e incluso de existencia; tomamos el caso del Consejo de Relaciones Laborales o del Consejo Económico y Social afines al Consejo Superior de Cooperativas. En uno y en otro impactan múltiples tensiones, desavenencias, faltas de acuerdo que los dejan como asignaturas pendientes; por consiguiente, la validez del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi hay que resaltarla, pues el hecho de mantenerse en activo funcionamiento, levantar la estructura de las federaciones cooperativas vasca, dar cabida y poner en funcionamiento a los sectores e intereses cooperativos e impulsar al cooperativismo vasco hacia su desarrollo, tiene sin lugar a dudas una gran trascendencia.

2. Naturaleza Jurídica del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es un ente de muy particulares características jurídicas; responde como hemos visto a principios de base constitucional como son el fomento y la participación y también es el resultado de la necesidad por dar impulso a un sector, que por sus particularidades, tiene un papel de significativa importancia en el concierto económico y social del País Vasco. Como figura jurídica no es un ente que se caracterice por una definición y encuadramiento a las categorías jurídicas perfectamente definidas tanto en la doctrina como en la normativa vigente, antes al contrario, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi no puede ser encasillado ni particularizado en categoría jurídica alguna. Es un ente creado por necesidad y aunque comparte características y elementos comunes de estructuras conocidas y aplicadas en la normativa administrativa, precisamente por este hecho es un ente de difícil definición y análisis; no tiene una forma jurídica definida entre las contempladas en el Derecho Positivo y es, propiamente, por efecto de esa indefinición, que por oposición de lo que no es se encuentra con lo que es el

Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

Hacemos esta advertencia pues consideramos importante señalar la dificultad con la que nos hemos encontrado al momento de analizar la figura jurídica del Consejo a la luz del espectro jurídico requerido; esta dificultad nos ha llevado a concluir que el Consejo se encuentra en el margen jurídico de aquellos entes con características propias, nacidos por la necesidad y por las circunstancias particulares que, aunque basados en modelos preestablecidos, han tenido que adecuar sus características para responder a una expectativa jurídica concreta.

La trayectoria del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se basa en las dos leyes de cooperativas que se han dictado en la Comunidad Autónoma Vasca, la Ley 1/82 y la Ley 4/93; de la una a la otra se aprecia un salto cualitativo en la concepción de lo que es y debe hacer el Consejo, mejorando así su contenido y funciones y, sobre todo, precisando de mejor manera su naturaleza jurídica. Por lo expuesto, en la Ley 1/82 se aprecia una etapa del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi que se ve superada y corregida en sus deficiencias y oscuridades con la Ley 4/93. En todo caso debemos decir que estamos frente a una creación jurídica que pese a no responder a un trazo jurídico perfecto es un ente de plena validez, pues demuestra cumplir con sus expectativas y contribuir enormemente a potenciar la causa cooperativa siguiendo claramente los perfiles constitucionales.

Recordamos que en los órganos y entidades que surgen bajo el espíritu de la llamada a la conciliación, al diálogo y a la concertación de intereses, es un denominador casi común el que su labor, directa o indirectamente, esté dirigida a la promoción en los ámbitos y materias para las cuales se crean. En nuestro caso, y bajo la condición de máximo órgano de promoción otorgado por el artículo 70 de

la Ley 1/1982, cuyo principio informador es el fomento y estudio cooperativista, la labor del Consejo se presenta como muy amplia, loable, pero imprecisa.

Promover cae dentro de la órbita del impulso, del favorecer, del mejorar; por lo mismo y aplicado al Consejo Superior de Cooperativas, aunque el campo de referencia sea muy amplio, es ajustado al sentido sociológico en el ámbito cooperativo vasco, en cuanto a que su labor pretende impulsar, elevar, originar la denominada *Vertebración del Movimiento Cooperativo*, su organización y funcionamiento.

En estos términos, promoción y fomento son expresiones muy amplias que dadas las condiciones de naturaleza, composición y funciones del Consejo pueden ser enfocadas en trazos generales y en dos dimensiones, las cuales nos llevan siempre a la convergencia de los intereses públicos con los privados. Desde el punto de vista público, esto es, desde el lado de la Administración, no puede realizar la labor de promoción de manera impositiva o imperativa, pero si poner los medios necesarios al alcance para que ésta sea posible.

La disposición de fondos públicos en calidad de subvenciones que el Gobierno Vasco, a través del Departamento de Trabajo concede para cursos de formación, estudios sobre cooperativismo, eventos nacionales e internacionales, caen dentro de esta esfera de promoción; la misma que, por consiguiente, no implica tutela de la Administración al movimiento cooperativo vasco.

El fomento, concebido dentro del alcance del artículo 70 de la Ley 1/1982, hay que entenderlo en relación a todas las acciones de promoción y protección del cooperativismo desde la Administración; el fomento se abre pues, en dos frentes: uno jurídico y otro económico, pero en cuya esencia está un hecho concreto que, invocando a John Stuart Mill, podríamos decir que hay cosas que de no ser hechas por el Gobierno quedarían enteramente sin hacer. Este es el caso del Consejo

Superior de Cooperativas de Euskadi.

Desde el plano cooperativo, el fomento del cooperativismo vasco impulsado por el Consejo converge con los frentes jurídico y económico de la Administración, ya que dadas las necesidades del caso, la difusión de los principios cooperativos, la intercooperación y un adecuado y eficaz régimen legal, entre otras acciones, tienen que ser el reflejo de lo que la Administración pretende realizar juntamente con los cooperativistas. En palabras de L. Parejo Alonso *"la incentivación o estimulación de conductas privadas constituye, así, una verdadera alternativa, allí donde las técnicas clásicas de intervención unilateral del poder público se revelan cada vez más ineficientes para inducir los resultados sociales pretendidos. De todas formas, no debe sacarse la impresión de que estas últimas están periclitadas. Más bien lo que se da de forma progresivamente más frecuente es la combinación, en grado diverso, de mecanismos de intervención e instrumentos de incentivación, es decir, de fomento"*¹⁰⁷.

La calificación de "máximo órgano de promoción y representación de las cooperativas y sus organizaciones," que hace el artículo 70.1 de la Ley 1/82 de Cooperativas de Euskadi respecto al Consejo Superior de Cooperativas, hay que encajarla dentro del ejercicio de la llamada "representación institucional del cooperativismo vasco"; éste no es un fenómeno exclusivo del sector cooperativo puesto que es una práctica utilizada sobre todo en el espectro laboral. Responde, en el caso cooperativo, a la necesidad de dotarle de presencia social activa, mediando previamente la concentración de sus intereses en un ente que le permita hacer de interlocutor ante los Poderes Públicos y demás agentes sociales.

¹⁰⁷ López Nieto, F.: *La Administración Pública en España*. Barcelona 1989. Editorial Ariel, S.A., 1ª ed., pg. 344.

El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi pese a que la Ley le concede el carácter de representante de las cooperativas y de sus organizaciones no puede, técnicamente, ser el legítimo representante de las mismas; de hecho lo que sí puede hacer y en efecto así lo ha realizado durante la vigencia de la Ley 1/82 (la Confederación de Cooperativas de Euskadi a partir de su constitución el 18 de junio de 1996 ha asumido la representación del movimiento cooperativo vasco) es el ser un ente que pretende tener presencia y voz institucional, así como capacidad de presión y negociación en la elaboración de políticas y actuaciones públicas y privadas que afecten al cooperativismo; es decir, en ningún caso puede actuar bajo la condición de representante de las cooperativas o de sus organizaciones¹⁰⁸. Existe por consiguiente un problema importante que de no ser debidamente explicado nos conduce a una abierta contradicción; en efecto, esta condición de representante que se da al Consejo Superior de Cooperativas entendemos que obedece en su momento, bien a la falta de claridad en la concepción de lo que se pretende que sea el propio Consejo o bien, en una falta de precisión en la redacción. En cualquier caso, cualquiera de las causas mencionadas se subsanan en la Ley 4/93, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi.

El problema de la representación puede clarificarse mejor al analizar la composición del Consejo; así, en la Disposición Adicional Segunda de la Ley se determina, aunque da a entender una situación de temporalidad cuando dice "inicialmente", que el Consejo estará compuesto por representantes de las cooperativas y miembros designados del Gobierno¹⁰⁹. El Decreto 208/1982, de 15

¹⁰⁸ Probablemente dentro de esta primera etapa de vida del Consejo, esta representación se dirige principalmente a la relación con la Administración.

¹⁰⁹ La Disposición Adicional Segunda de la Ley dice textualmente: "El Consejo Superior de Cooperativas, previsto en el artículo 70 de la presente Ley, se

de noviembre, por el que se regula el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, dispone en el artículo 4 su composición: 1 Presidente, que como señala el artículo 10 del mismo Decreto es el Vice-Consejero de Relaciones Colectivas del Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco; 3 consejeros designados por el Gobierno Vasco; 2 consejeros designados uno por la Universidad del País Vasco y otro por la Universidad de Deusto; 10 consejeros representantes de las Cooperativas; y, 1 Secretario, cargo que ejercerá el Jefe de la Sección de Cooperativas del Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco, con voz pero sin voto¹¹⁰. En la actualidad preside el Consejo el Director de Economía Social del Gobierno Vasco y cuenta con su propio Secretario Técnico

Los representantes de las cooperativas se designan en principio por un espacio de dos años¹¹¹ y, según lo dispone el artículo 5 del citado Decreto, por el Consejero de Trabajo del Gobierno Vasco, atendiendo a las diversas clases de cooperativas y al peso específico de las mismas en la Comunidad Autónoma

compondrá inicialmente de representantes de las cooperativas y de miembros designados por el Gobierno Vasco, siendo en todo caso mayoritaria la representación de aquellas".

Ley 1/1982, de 11 de febrero de Cooperativas de Euskadi.

¹¹⁰ Artículo 4o.- Composición:

"a) Un presidente, desempeñando dicho cargo la persona que se designe de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de este Decreto.

b) Tres consejeros designados por el Gobierno Vasco.

c) Dos Consejeros designados, uno por la Universidad del País Vasco y otro por la Universidad de Deusto.

d) Diez consejeros representantes de las Cooperativas.

e) Un secretario con voz, pero sin voto, cargo que recaerá en el Jefe de la Sección de Cooperativas del Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco".

Decreto 208/1982, de 15 de noviembre, por el que se regula el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. B.O.P.V. de 7 de Diciembre de 1982

¹¹¹ El artículo 6 del Decreto 208/1982 dispone: *"La duración del mandato de los miembros del Consejo será de dos años sin perjuicio de su reelección. No obstante, los miembros designados por el Consejero de Trabajo a que se refiere el párrafo 1o del artículo anterior, cesarán en el momento en que tomen posesión los elegidos de acuerdo con las normas previstas en el párrafo segundo del citado precepto".*

dejando el modo de elección de los representantes para cuando se constituya el Consejo¹¹².

Dada la naturaleza y la composición no nos queda duda alguna en afirmar que el Consejo no puede ser representante del cooperativismo vasco; es decir, no puede representar a nadie bajo ninguna calidad y, por consiguiente, no puede participar en acto alguno comprometiendo al cooperativismo vasco. La representación del cooperativismo vasco recae exclusivamente en la Confederación de Cooperativas de Euskadi¹¹³.

Sin embargo, debemos considerar el hecho de que a pesar de que la condición de máximo representante del cooperativismo vasco que le concede la Ley al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi no es ni puede ser una representación legítima, en la práctica éste si ha asumido dicha representación.

Es verdad que al ser un ente público nacido por inspiración de la Administración y que como tal es ajeno al movimiento cooperativo vasco no puede ser su representante auténtico; no obstante también es verdad que por entonces el cooperativismo vasco no tiene un ente que lo represente y las

Decreto 208/1982, de 15 de Noviembre de 1982.

¹¹² Artículo 5o Nombramiento de representantes de las Cooperativas
"De modo provisional al efecto de constitución del Consejo, los miembros del mismo en representación de las Cooperativas serán designados por el Consejero de Trabajo del Gobierno Vasco, teniendo en cuenta las diversas clases de cooperativas y peso específico de las mismas en la Comunidad Autónoma. Una vez constituido el Consejo, elaborará las normas que estime adecuadas para determinar el modo de elección de representantes de las Cooperativas".
Decreto 208/1982, de 15 de noviembre, por el que se regula el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. B.O.P.V. de 7 de Diciembre de 1982.

¹¹³ Así lo entiende el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi desde el principio, cuando en sus debates internos se discute sobre su representatividad.

cooperativas existentes aceptan su representación, nadie se opone a la misma. Es por lo mismo una representación muy atípica e irregular pero aceptada incluso por cooperativas que no forman parte de las federaciones que integran el Consejo, pues no existe obligatoriedad jurídica en la afiliación al mismo y por tanto se lo puede asimilar al tipo de organizaciones que regula el artículo 52 de la Constitución Española¹¹⁴, pues ello implicaría un régimen normativo distinto.

El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es sede de encuentro, diálogo y punto de convergencia de intereses; es el foro en donde las cooperativas tienen voz y capacidad de participación ante la Administración; y, también, la instancia donde se procura armonizar la relación Administración-Cooperativas. Es el interlocutor oficial del cooperativismo vasco; representa al movimiento cooperativo pero no es representativo, puede ser su portavoz y quien lleve y presente su palabra en los distintos foros y ante distintos agentes sociales, entes oficiales, etc., pero no lo representa.

2.1 Configuración jurídica en la Ley 1/82, de 11 de febrero de Cooperativas de Euskadi

En la redacción y contenido del artículo 70 de la Ley 1/82 de Cooperativas de Euskadi, se puede ver el inflamado entusiasmo del legislador al pretender crear un ente magnánimo, pletórico en su situación y posibilidades respecto al cooperativismo vasco; sólo así se comprende la configuración, plegadamente diseñada en términos de fidelidad a la hermenéutica jurídica, que hace palpable el que el Consejo Superior de Cooperativas visto así, sea una figura jurídica extraña, muy particular y diferente.

¹¹⁴ El Artículo 52 de la Constitución Española dispone lo siguiente:
"La Ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos".

Partimos de un hecho angular para nuestro análisis: el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, tanto por su formulación como por las funciones que persigue, no encaja ni se le puede incardinar en ninguna de las estructuras jurídico-administrativas que la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, contempla. Por consiguiente, es un ente "sui géneris" en su tipología orgánico-administrativa; distinto además de los otros entes similares contemplados en las demás leyes autonómicas de cooperativas y, de la propia Ley General que se dicta en el año 1987.

Al ser creado por una Ley y, por lo mismo, tener una naturaleza estatutaria, que además es financiado por partidas del Presupuesto General de la Comunidad Autónoma Vasca, podría hacernos considerar que es un órgano encuadrado en lo que se denomina en términos administrativos participación orgánica¹¹⁵.

Ciertamente, en el análisis, nos llama la atención en un primer momento el que la propia Ley utiliza el término "órgano" para darle una significación jurídica. Al respecto debemos advertir que técnicamente no es el término más adecuado, en primer lugar, porque no se trata de un órgano administrativo propiamente tal, ya que no depende ni jerárquicamente ni en sus fines directos de la Administración; no hay, por consiguiente, una relación tutelar y tampoco hay una identidad de funciones con la misma.

En segundo lugar, observamos que calificarlo como "órgano" no se ajusta a lo que es realmente el Consejo, puesto que, aunque ciertamente comparte características similares a las que integran un órgano administrativo propiamente

¹¹⁵ Recogemos la opinión de E. García de Enterría, quien considera que la participación orgánica es aquella en la que *"la inserción de los ciudadanos, en cuanto tales (no, pues, en cuanto a funcionarios o políticos), en órganos formalizados de entidades administrativas"*.

dicho, no está incorporado en la estructura jurídica-administrativa ni se encuentra inmerso bajo los principios de organización de la misma.

La Administración Vasca en virtud de su potestad organizativa puede crear órganos, unidades, entes; y su creación obedece no a una decisión caprichosa o arbitraria, sino que responde a la necesidad de satisfacer un interés general; esto justifica la creación de un órgano administrativo o de un ente como el Consejo Superior de Cooperativas.

El hecho es, no obstante, que el Consejo no es un órgano administrativo pese a compartir los perfiles que delimitan a éste; y no lo es, por principio, ya que como lo expresa J.A. Santamaría de Pastor, órgano es un centro de funciones que se establece para efectos de división del trabajo y que forma parte de una persona jurídica en que está integrado; en palabras del citado autor, *"un centro funcional unificado, de estructura interna, cuya actividad se imputa a la persona jurídica en que se integra, si bien la imputación es un fenómeno de origen y operatividad puramente normativa, que puede tener lugar al margen de la actuación orgánica"*¹¹⁶.

Esas condiciones propiamente tales no las cumple el Consejo; siendo que, por otra parte, el calificativo de órgano no se le puede aplicar, porque, si según el artículo 70 de la Ley de Cooperativas goza de personalidad jurídica, este hecho es incompatible con un órgano administrativo, pues es doctrina prácticamente

García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T.: *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid 1994. Editorial Civitas, S.A., 4ª ed., pg. 88.

¹¹⁶ Santa María de Pastor, J.A.: "La Teoría del órgano en el Derecho Administrativo." *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo* 40-41. Enero-Marzo 1984, pg.43-85 y pg. 57.

unánime que si se le atribuye personalidad jurídica deja de ser órgano¹¹⁷. Órgano viene a ser entonces, siguiendo la opinión de J. González Pérez, *"una unidad de organización, que adquiere propia individualidad jurídica. Pero no es persona, ni hay necesidad de acudir a la teoría de la personalidad para explicar la unidad que el mismo constituye dentro de la organización total. La capacidad jurídica corresponde al Estado y a las demás Entidades públicas; al órgano, le corresponde una esfera de atribuciones, una competencia dentro de la entidad"*¹¹⁸.

Consideramos por principio que el Consejo es un ente especial que no puede ser incardinado, encuadrado o ajustado dentro de la categoría juridico-administrativa de órgano y, por lo mismo, tal denominación no se ajusta propiamente a su naturaleza. La utilización con carácter general de la expresión ente sería la más adecuada. Ahora bien, se acepta órgano en cuanto a que la Ley literalmente lo denomina como tal, no obstante, y acto seguido le atribuya personalidad jurídica.

Conforme a la línea de análisis que presentamos al abordar el artículo 70 de la Ley 1/82 de Cooperativas de Euskadi, inevitablemente enlazamos con el Decreto 208/1982, y con la confusa y difícil búsqueda para justificar una categoría jurídica inexistente en que se pueda encajar al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi; pues si bien y, aunque no sin cierto grado de complicación, se puede alegar y abonar la intención del legislador en cuanto al ejercicio de representación del cooperativismo vasco por parte del Consejo Superior de Cooperativas porque es su mayor carencia, nos encontramos como punto seguido ésta intrincada tarea de analizar la capacidad del mismo.

¹¹⁷ Santa María de Pastor, J.A.: "La Teoría del órgano en el Derecho Administrativo". o.c. pg. 65.

¹¹⁸ González Pérez, J.: *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*. Madrid 1991. Editorial Civitas, S.A., 4ª ed., N-1 pg. 115.

La Ley 1/1982 atribuye al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi personalidad jurídica y plena capacidad de obrar; disposición completada por el artículo 12 del Decreto 208/1982¹¹⁹. Ya en las discusiones parlamentarias del proyecto se debate en las enmiendas sobre la condición de organización como entidad de derecho público; y, por consiguiente, la regulación se debe ajustar a la normativa que corresponde a las mismas.

Se evita designarlo como organismo público porque para entonces no se ha legislado sobre esta materia en el Parlamento Vasco, pero no se duda de la naturaleza jurídico-pública del Consejo como se aprecia en el debate parlamentario de la Ley; por lo mismo, la idea es que el Consejo como tal se acoja a la normativa del Derecho Público, no del Privado. El Consejo como lo hemos indicado, no es un órgano administrativo ni tampoco un instrumento de la Administración para cumplir sus fines, mas es un ente público porque la Ley lo crea como tal.

No se puede calificar al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi como una Corporación de Derecho Público de base privada¹²⁰, puesto que, aunque

¹¹⁹ Artículo 12.- Capacidad

"El Consejo tendrá personalidad jurídica propia y plena capacidad para contratar y realizar los actos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, de acuerdo con la legislación vigente".

¹²⁰ Recogiendo el criterio de L. Cosculluela Montaner *"la Administración corporativa de base privada representa históricamente una opción política de organización social que implica, especialmente, el reconocimiento de la capacidad de ciertos sectores sociales para autoorganizarse, representar sus intereses ante los Poderes Públicos y desempeñar las funciones públicas de ordenación del sector más directamente vinculados a la actividad que les es propia. Supone, en esencia, una alternativa a la pura y simple ordenación de estos sectores desde y por la Administración Pública estatal o, en su caso autonómica"*.

Cosculluela Montaner, L.: *Manual de Derecho Administrativo I*. Madrid 1993. Editorial Civitas S.A., 4ª ed., pg. 291.

comparte en algo el perfil de la misma¹²¹, no es en exactitud jurídica tal. Debemos repetir que el Consejo no responde a las exigencias del artículo 52 de la Constitución¹²²; así como también, al examinar sus características no ejerce completamente plena autogestión. Tampoco es un factor de descentralización administrativa y, su financiación proviene de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado a pesar de que el Consejo se crea por un acto de poder y no por un acuerdo de la voluntad de sus miembros, que es la que hace nacer formalmente la personalidad jurídica en el caso de las corporaciones; ni por su obligatoriedad ni por su régimen jurídico, pese a las semejanzas o coincidencias en su configuración es la misma que éstas¹²³. Pero probablemente una diferencia

¹²¹ En opinión de R. Parada "las Corporaciones no territoriales o Entes públicos no asociativos, como los denomina la doctrina italiana, pueden definirse como asociaciones forzadas de particulares, creadas por el Estado, que, igualmente, les atribuye personalidad jurídica pública para, sin perjuicio de defender y gestionar intereses privativos de sus miembros, desempeñar funciones de interés general con carácter monopolístico, cuyo ejercicio se controla por la Jurisdicción Contencioso-administrativo".

Parada, R.: *Derecho Administrativo II Organización y Empleo Público*. Madrid 1994. Marcial Pons Ediciones Jurídicas S.A., 8ª ed., pg. 302.

¹²² Para L. Cosculluela Montaner "en el artículo 52 CE, en todo caso, resultan comprendidas todas las Organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. El concepto es equívoco pero, al no expresar la naturaleza de estas organizaciones y regularse de forma separada en otros preceptos constitucionales a los sindicatos (artículos. 7 y 28), las asociaciones empresariales (artículo 7) y los Colegios profesionales (artículo 36), no pueden referirse a ninguna de estas entidades, sino a cualquier otra organización, sea cual fuere su naturaleza, que represente intereses económicos. Por tanto la Constitución española ampara genéricamente a todas las Entidades representativas de intereses económicos, de naturaleza asociativa o corporativa, imponiendo su regulación por Ley y condicionando que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos".

Cosculluela Montaner, L.: *Manual de Derecho Administrativo I.*: o.c. pg. 293.

¹²³ R. Parada entiende que "las Corporaciones se distinguen, a su vez, de las asociaciones privadas y de los sindicatos, en primer lugar, por el origen público de su constitución. Las Corporaciones, en efecto, son creadas, más que por acuerdo de sus miembros, por un acto de poder, que define su estructura y fines, y del que nace formalmente su personalidad jurídica. En segundo lugar, de las

importante a tener en cuenta es que, dada la naturaleza y composición del Consejo, no puede haber entre la Administración que lo crea y éste intereses opuestos.

La difícil configuración jurídica del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi vista a primera impresión nos podría hacer concluir que no tiene una naturaleza jurídica determinada; la ausencia de un régimen legal preciso al cual ajustarse y someterse, así como lo misceláneo de las leyes que concurren a su aplicación provenientes de distintas fuentes, son cuestiones que indudablemente dejan una sombra de duda sobre la integridad jurídica de éste ente. Por consiguiente, son dos los elementos que nos permiten hacer una apreciación más o menos exacta de la esencia jurídica del Consejo: el origen y fines para las cuales se crea y la aplicación certera de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico como punto de referencia para determinar su ser jurídico.

El primer punto ya lo hemos analizado mas del segundo nos queda por hacer algunas reflexiones muy puntuales, pues es cierto que como ente que tiene existencia jurídica es imposible, como ya se ha dicho también antes, encuadrarlo en una categoría jurídica de las existentes en el Derecho Positivo; por lo mismo, y atendiendo a una estricta aplicación jurídica, observamos lo siguiente.

asociaciones y sindicatos la Corporación se distingue por la obligatoriedad relativa, en el sentido de que el ordenamiento no impone forzosa y directamente la incorporación, el ingreso en el Ente corporativo, pero sí indirectamente, al elevarlo a requisito sine qua non para el ejercicio de determinada profesión o actividad o para ostentar la titularidad de un derecho. Un tercer dato diferenciador es el carácter no político de las organizaciones corporativas. Se trata de que no cabe más que una sola y única organización corporativa para operar con determinadas finalidades sobre un mismo colectivo, frente al pluralismo esencial de las asociaciones y sindicatos, cuya regulación implica la más completa libertad para crear cuantas organizaciones los ciudadanos deseen sobre un mismo grupo de personas y con idénticas finalidades.*

Parada, R.: pg. 303.

Descartamos que sea una corporación de derecho público de base privada; también descartamos que sea un ente público de derecho privado, a tenor del artículo 16 de la Ley sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco; tampoco es una sociedad pública en virtud del artículo 19 del mismo cuerpo legal.

No es parte de la Administración General en cuanto a que no está contemplado en el artículo 53 de la Ley de Gobierno; tampoco se puede decir que es un organismo autónomo ya que no cumple las condiciones establecidas en el artículo 6 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas; y, tampoco es un órgano consultivo propiamente dicho, aunque indudablemente comparte un perfil muy próximo de este tipo de figura jurídica, puesto que como tal emite opiniones e informaciones así como su labor de dar consejo; perfil que como decimos, se aprecia por la función señalada en el artículo 70, 2b referente a la emisión del informe preceptivo.

Las razones apuntadas nos llevan a concluir que el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es en primer lugar un ente público por ser la Ley 1/82 de Cooperativas la que lo crea y por tanto se somete al Derecho Público. No es un órgano porque tiene personalidad jurídica propia y no forma parte de la Administración; sin embargo, al ser un ente público y al estar sometido al Derecho Público en lo que tiene que ver con el Régimen Jurídico de Adopción y el Régimen Jurídico de Impugnación, está regulado por el Derecho Administrativo y por el contencioso-administrativo.

Hay que señalar sin embargo que a pesar de la importancia que tiene la configuración jurídica que se le dé al Consejo, que sabemos que es una entidad de Derecho Público, importa mucho saber la cual es la condición jurídica de sus actos porque en atención a ellos se determina si se aplica el Derecho Público o el

Derecho Privado. En cualquier caso podemos decir que el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se acerca más a la figura de las Entidades Públicas sujetas al Derecho Privado, pues tiene mayor proximidad con éstas.

El legislador ha creado ésta figura jurídica atendiendo a la necesidad de responder a los intereses cooperativos de un movimiento desarticulado pero potencialmente importante. El legislador aboga también por la funcionalidad antes que por la ortodoxia; por consiguiente al tratar de dar salida al desarrollo de los intereses cooperativos, recurre a una figura atípica en el concierto jurídico, la misma que no tendría sentido y validez si no fuera por lo trascendente de su papel en favor del movimiento cooperativo vasco, lo cual se demuestra en la labor por éste desempeñada sin la cual, ciertamente, no existiría.

El cooperativismo vasco de las dos últimas décadas no puede entenderse ni interpretarse sin la figura del Consejo Superior de Cooperativas; su aparición marca una época trascendental en él, y es ciertamente gracias a al Consejo que éste toma cuerpo, se estructura y se dinamiza, fundamentalmente por su labor a nivel de creación de las federaciones y la asunción de funciones que, aunque no siendo propiamente las suyas, lo cual no quiere decir que no las pueda llevar a cabo, las asume para sí cubriendo los vacíos que, de otra forma, dejarían incompleta una labor. Esto se aprecia, principalmente del estudio de las labores por él desarrolladas, puesto que lo más llamativo es que el Consejo realiza funciones inherentes a su condición de ente de apoyo a la Administración a través de la función de consulta y asesoramiento, aunque ello no es obstáculo para que pueda llevar a cabo acciones en beneficio del cooperativismo compartiendo funciones con la Confederación de Cooperativas; por lo mismo, salvo la representación del movimiento cooperativo vasco que la ejerce esta en propiedad y plenitud, las demás funciones no son de exclusiva atribución ni del Consejo ni

tampoco de la Confederación pues no son funciones excluyentes. El Consejo ciertamente dado el espíritu del artículo 129.2 de la Constitución tiene y debe llevar a cabo actividades de fomento y promoción del cooperativismo, sin perjuicio de realizar otras como el arbitraje o cualquier otra que beneficie al cooperativismo vasco.

En cuanto tiene que ver con la financiación, para el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi durante la vigencia de la Ley 1/1982 su fuente de ingresos se encuentra en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma; así lo señala el artículo 16 del Reglamento de 16 de junio de 1983¹²⁴, el cual matiza en la autonomía económica-financiera la existencia de un volumen de los recursos procedentes de dichos Presupuestos. Dicha autonomía financiera es muy importante, puesto que posibilita al Consejo disponer de los fondos necesarios para su configuración y desarrollo.

Recordamos entonces que la misión del Consejo es ayudar a que el cooperativismo vasco encuentre un orden, una estructura y un ente propiamente representativo para que así, en ese conjunto, sean los mismos cooperativistas los llamados a contribuir con sus propios recursos el ente que los represente; es decir, la Confederación de Cooperativas.

¹²⁴ Artículo 16.- Financiación

"El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad para contratar y realizar los actos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, goza de autonomía económica-financiera en cuanto al volumen de sus recursos económicos procedentes de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de los demás recursos económicos previstos en el artículo 13 del Decreto 208/1982, de 15 de Noviembre".

Acuerdo del Pleno, de 16 de Junio de 1983, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

Entre tanto y como dispone el artículo 13 del Decreto 208/82, el Consejo se nutre de fondos públicos en su casi totalidad, además tiene otras fuentes de ingreso como las cantidades provenientes de las multas que se impongan por procedimientos sancionadores; el 10% del Fondo de Educación y Promoción Social al momento de extinguirse una cooperativa (artículo 53.2c Ley 1/1982); los recursos provenientes de publicaciones y bienes en general, así como cursos de formación cooperativa; legados, donativos, subvenciones y otros ingresos como las aportaciones que las Federaciones de Cooperativas hagan¹²⁵. Sobre éstas últimas cabe decir que el Consejo financia a las Federaciones de una manera ordinaria, esto es, para su funcionamiento; y extraordinaria, es decir, para programas y actividades específicas; sin embargo, cada vez dicha aportación progresivamente se va reduciendo pues desde el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se entiende que las Federaciones deben ir asumiendo responsabilidades para su autofinanciación, dejando así paulatinamente su nivel de dependencia del Consejo; por lo menos esto es lo que se pretende conseguir motivando a las Federaciones a adquirir un mayor compromiso para el cumplimiento de sus obligaciones y evitar una postura poco participativa.

¹²⁵ Artículo 13.- Financiación

"Los recursos económicos del Consejo serán:

- a) Las cantidades que le sean asignadas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.*
- b) Las cantidades que se detraigan de las multas que se impongan cuando se articule el procedimiento sancionador a las Cooperativas, en cumplimiento de la Disposición Final Sexta de la Ley de Cooperativas de Euskadi.*
- c) El 10% de las cantidades definidas en el artículo 53.2) de la Ley de Cooperativas de Euskadi.*
- d) Los productos de sus publicaciones y bienes en general, así como de los Cursos de Formación Cooperativa en su caso.*
- e) Las cantidades que reciba en concepto de legados, subvenciones y donativos.*
- f) Las aportaciones que se establezcan de las estructuras asociativas de las Cooperativas de Euskadi cuando se establezcan o constituyan.*
- g) Cualquier otro ingreso autorizado por el Parlamento Vasco".*

2.2 Configuración en la Ley 4/93, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi

La aparición de la nueva Ley de Cooperativas viene precedida por todo un proceso en el cual el Consejo Superior de Cooperativas, desde la vigencia de la Ley 1/1982, de 11 de Febrero, sobre Cooperativas del País Vasco, se convierte en una pieza clave en la vertebración y estructuración de las Federaciones de Cooperativas. En efecto, cuando el 28 de enero de 1983 se constituye formalmente el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, se da inicio a una nueva etapa en la vida del cooperativismo vasco.

Como en la propia Ley 4/1993 se señala, la Ley 1/1982, de 11 de febrero de Cooperativas de Euskadi es uno de los frutos de la recién estrenada competencia legislativa de la Comunidad Autónoma Vasca y, como tal, en ese entonces se pretendía que respondiera a las necesidades que se presentaban de manera adecuada y urgente; todo esto en torno a un clima renovador y de transformación política y constitucional. Esas circunstancias no son las mismas, como tampoco lo es la situación del cooperativismo vasco de aquel entonces respecto a la de hoy, puesto que los significativos pasos de adelanto son clara muestra de su avance.

En la década que media entre la antigua Ley y la nueva el Consejo Superior de Cooperativas juega un papel decisivo en el cooperativismo vasco; pero probablemente esto no llega a ser posible sin una importante política de impulso y fomento de los Poderes Públicos Vascos y sin la necesaria apertura de los cooperativistas; y sobre todo, sin la poco ortodoxa configuración jurídica del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, pues, reconociendo tan "sui generis" fórmula, ésta le permite actuar con un cierto margen de comodidad tanto en el terreno de la Administración como de los propios cooperativistas.

Entre las razones que se pueden aducir para este mayor acercamiento de los Poderes Públicos Vascos a la causa cooperativa en la Ley 4/1993, encontramos el que las autoridades político-administrativas y los representantes cooperativistas, aprecian el valor del diálogo que la confrontación; hecho que exitosamente prueba el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en relación a los demás entes similares. También se puede entender por la necesidad de que sigan vivas las cooperativas existentes; por la fuerza que representa el cooperativismo vasco tras la creación de las Federaciones de cooperativas ,y por ser una vía alternativa importante de formación de empleo.

En este contexto, la necesidad de dotar de una configuración más delimitada y menos confusa al Consejo Superior de Cooperativas se produce por efecto del cambio de necesidades; es decir, configuradas las Federaciones de Cooperativas del movimiento cooperativo vasco, se hace necesario fijar con precisión cuál es su verdadero papel, cuáles sus funciones y atribuciones en el nuevo contexto cooperativo. Por consiguiente, se observan dos hechos importantes: por un lado, el proceso que se inicia con la creación del Consejo en la Ley 1/1982 no está concluido; y por otro lado, las exigencias económico-empresariales de un entorno rigurosamente exigente y en cambio obligan a no dejar en desamparo a las cooperativas.

En la nueva Ley se acude nuevamente al principio del interés social como fórmula de encaje de la acción de promoción, estímulo y desarrollo que deben realizar los Poderes Públicos de la Comunidad Autónoma en relación a las cooperativas y sus estructuras de integración empresarial y administrativa, como así lo presenta el Artículo 137¹²⁶. Junto a la fórmula acuñada del interés social se

¹²⁶ Artículo 137:

libera una verdadera válvula jurídica para hacer descansar y fortalecer la necesidad del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi; así, la utilidad pública se invoca como base justificante y puente de conexión entre el Gobierno Vasco y el cooperativismo. El Gobierno Vasco, en la nueva Ley, muestra un abierto y decidido interés por el sistema cooperativo; hace una apuesta en favor del mismo, de ahí la declaración del Artículo 137.

En el Artículo 145 de la Ley 4/1993 se advierte que la naturaleza del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi sigue siendo compleja; según esta disposición es el máximo órgano de promoción y difusión del cooperativismo; es una entidad pública de carácter consultivo y asesor de las administraciones públicas vascas para todos los temas que afecten al cooperativismo; goza de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones.¹²⁷ Ahora bien, introduciéndonos en el planteamiento que hace la nueva Ley respecto al Consejo, observamos en primer lugar que, en relación a lo que señala el Artículo 70 de la Ley 1/1982, en el vigente Artículo 145 de la Ley 4/1993 desaparece la representación de las cooperativas, lo cual es una

"El Gobierno Vasco, que recabará al efecto la colaboración del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, fomentará la información sobre las posibilidades aplicativas del sistema cooperativo, en especial para general nuevos empleos y ante los problemas de las pequeñas y medianas empresas de Euskadi, e impulsará la elaboración de programas divulgativos, formativos y orientadores en orden a favorecer aquella información ante los diversos interlocutores sociales. 2. Las entidades cooperativas que contribuyan a la promoción del interés general de Euskadi mediante el desarrollo de sus funciones serán reconocidas de utilidad pública por el Gobierno Vasco conforme al procedimiento, régimen y requisitos que se establezcan reglamentariamente..."

Ley 4/1993, de 24 de Junio de Cooperativas de Euskadi.

¹²⁷ Artículo 145:

"1. El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, constituido como máximo órgano de promoción y difusión del cooperativismo, se configura como una entidad pública de carácter consultivo y asesor de las administraciones públicas vascas para todos los temas que afecten al cooperativismo. Gozará de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines".

modificación verdaderamente importante por los equívocos a que lleva la misma en el citado Artículo 70; son las Federaciones las que sirven como cauce de participación de las cooperativas y, muy especialmente la Confederación de Cooperativas de Euskadi al que hace mención la Disposición Transitoria Cuarta. Por consiguiente, y como la propia Ley 4/1993 expresa, *"se ha pretendido además deslindar las funciones del Consejo, como órgano jurídico público, de las que corresponden a las estructuras asociativas del movimiento cooperativo, fundamentalmente la función representativa, que vendría en su caso y en último término atribuida a la Confederación de Cooperativas de Euskadi"*¹²⁸.

La mal llamada representación en el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi que señalaba el artículo 70 de la Ley 1/82 de Cooperativas ha pasado al único ente que puede en propiedad ejercerla como es la Confederación, con lo cual se da así un paso muy importante puesto que pasan a tener mayor protagonismo los cooperativistas desde su base con las propias cooperativas, pasando por las federaciones y terminando en la Confederación.

Son las estructuras asociativas del cooperativismo las encargadas de representar al movimiento cooperativo vasco; por consiguiente el Consejo Superior de Cooperativas deja de representarlo como así lo dispone la Ley 1/1982.

En segundo lugar observamos que en la nueva redacción permanece la expresión "máximo órgano," pero sólo para lo que tiene que ver con la promoción y difusión. De una parte se mantiene la equívoca denominación de órgano; y de otra, el superlativo "máximo", tal vez como una manera de enfatizar el papel que desde su creación tiene el Consejo, tanto respecto de la Administración como respecto

Ley 4/1993, de 24 de Junio de Cooperativas de Euskadi.

¹²⁸ "XIV. Asociacionismo Cooperativo", Ley 4/1993, de 24 de Junio de Cooperativas de Euskadi.

su creación tiene el Consejo, tanto respecto de la Administración como respecto del movimiento cooperativo vasco. La expresión "máximo" podría entenderse como el punto de referencia más elevado de entendimiento y colaboración entre la Administración y los cooperativistas. Fuera de esta connotación y salvo que sea para dar mayor relevancia con fin descriptivo a la figura del Consejo, no se encuentra otra significación.

En la nueva Ley se quiere identificar al Consejo con la idea de promover y difundir al cooperativismo; ahora bien, esta labor de promoción y difusión tiene como sustento claro lo señalado en el Artículo 137 de la Ley 4/1993, disposición que amplía significativamente lo que señala el Artículo 66 de la Ley 1/1982. Esto demuestra un interés mucho mayor de los Poderes Públicos Vascos hacia el cooperativismo, lo cual se explica en gran parte por la acción desarrollada desde el Consejo.

La promoción y difusión la entiende el Gobierno Vasco, a través del filtro de colaboración en que se constituye el Consejo, favorecido por la significativa sustancia que le da el amparo del interés social y de la utilidad pública; por eso en la nueva Ley se hace explícito el sentido que tienen el promover y difundir cuando dice en el Artículo 137: *"El Gobierno Vasco, que recabará al efecto la colaboración del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, fomentará la información sobre las posibilidades aplicativas del sistema cooperativo, en especial para generar nuevos empleos y ante los problemas de las pequeñas y medianas empresas de Euskadi, e impulsará la elaboración de programas divulgativos, formativos y orientadores en orden a favorecer aquella información ante los diversos interlocutores sociales"*.

Debemos llamar la atención sobre el tema del fomento, la promoción y difusión que lleva a cabo el Consejo en la nueva Ley, pues podría hacer pensar que al asignarle una función de consulta más propia y precisa de acuerdo a su peculiar naturaleza y composición, sus funciones deban quedar restringidas; es decir, puede ocurrir que al especificarse con mas detalle el contenido y la misión del Consejo en la nueva Ley, no pueda desarrollar labores de fomento, promoción y difusión cooperativa, lo cual seria ciertamente una equivocación. Entendemos que por efecto del mandato constitucional, nada impide al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi desarrollar funciones y actividades en este sentido; es más, por dicho precepto constitucional tiene obligación de realizarlo, lo cual quiere decir que no es ajeno a su naturaleza y funciones. En todo caso, entendemos que el Consejo puede desarrollar y de hecho ha desarrollado y debe seguir desarrollando funciones dentro del ámbito del artículo 129.2 de la Constitución en beneficio del cooperativismo.

En tercer lugar, bajo la redacción del artículo 145 de la Ley 4/93, que considera al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi como "entidad pública de carácter consultivo y asesor de las administraciones públicas vascas para todos los temas que afecten al cooperativismo", la figura jurídica del Consejo aparece claramente más definida; esto es, un ente consultivo y asesor, separado por consiguiente de la estructura cooperativa e inclinado más hacia la Administración. Su ámbito de aplicación, según el texto de la Ley, se entiende que son todas las administraciones públicas vascas; lo cual implica, que en este precepto se incluyen tanto la Administración General como las Administraciones Forales de los tres Territorios Históricos, así como las Administraciones Locales de la Comunidad Autónoma y las Administraciones institucionales que de ellas dependen. Por consiguiente, en la composición del Consejo debería tomarse en cuenta la

participación de éstas últimas.

Durante la vigencia de la Ley 1/82, en el artículo 70.2 f), se establece expresamente como función el informar los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias que se refieran directamente a las cooperativas y a sus agrupaciones; éste es otro punto importante dentro de las funciones que desarrolla el Consejo y que toma mayor significación cuando se dicta el Decreto 125/1983, de 13 de junio, mediante el cual se regulan las relaciones entre el Gobierno Vasco y el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. En el mencionado Decreto claramente se establece que el Departamento de Secretaría de la Presidencia recabará del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi el informe al que se refiere el artículo antes citado, informe que debe emitirse, con carácter previo a la presentación al Consejo de Gobierno, de los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias que de forma directa se refieran a las cooperativas y sus agrupaciones.

En cualquier caso, es de destacar sobre el tema en cuestión la condición de "no vinculante" que tiene el informe preceptivo que emite el Consejo; esto quiere decir que, el Gobierno Vasco no está obligado a hacer suyas las formulaciones que se planteen en el mismo pero no deja de ser obligatorio el pasar a examinarlo. Por consiguiente, la obligatoriedad de aplicar o no el contenido del informe es una potestad o facultad de la Administración, no hay una obligatoriedad para que ésta siga el contenido del informe; con lo cual, la validez de la norma o reglamento en cuestión no adolece de invalidez. En efecto, el artículo 85.2 de la derogada Ley de Procedimiento Administrativo¹²⁹ determina que, salvo disposición expresa en contrario, los informes no son vinculantes.

¹²⁹ Derogada por Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre de 1992

De lo dicho se desprende un hecho importante y es, que la Administración no está obligada a seguir lo que se señala en el informe, pero sí está obligada a requerir el mismo; ahora bien, si no se observa este requisito legal se incurre sin duda en la violación del artículo 70.2 de la Ley 1/82 y, por lo mismo, cualquier persona física o jurídica estaría legitimada para pedir la impugnación de la norma. La norma reglamentaria aprobada sin el informe acarrea la nulidad de pleno derecho.

En la Ley 4/93 la función consultiva y asesora del Consejo queda más definida en relación a la Ley 1/82, tanto por el carácter preceptivo de los informes en relación de los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias que afecten directamente a las cooperativas, como por el hecho de que abarca a todas las Administraciones Públicas Vascas. Sobre el primer punto, esto es, el que afecten "*directamente a las cooperativas*", está claro que hay que entenderlo en un sentido amplio y no restringido. Es decir, la disposición no se refiere a que la incidencia de un proyecto normativo esté exclusivamente dedicado a las cooperativas para que el Consejo actúe; esto sería una manera muy restrictiva de entender el alcance del artículo; antes bien, se entiende que la incidencia debe ser "directa" sobre las cooperativas o sus organizaciones.

En relación al segundo punto, esto es, al alcance que tiene la acción consultiva y asesora del Consejo, es importante mencionar de manera general que los entes públicos obligados a observar el requerimiento del informe preceptivo son todos aquellos sobre los cuales el Parlamento Vasco tiene competencia; en este sentido, cuando se refiere a las Administraciones Públicas Vascas hay que entender que el Consejo es ente consultivo y asesor de la Administración General

de la Comunidad Autónoma Vasca y de las Administraciones Forales de los Tres Territorios Históricos y de las Administraciones Locales.

En cuarto lugar debemos decir que muy vinculadas a la función consultiva y asesora de la Administración, así como a la promoción, fomento y difusión, se encuentran dos de las nuevas funciones atribuidas al Consejo en la Ley 4/93; la primera de ellas es la de contribuir al perfeccionamiento del régimen legal e institucional de la Comunidad Autónoma, según dispone el artículo 145; y la segunda, la función de colaborar con la Administración en orden al cumplimiento de la Ley de Cooperativas y en especial de los principios cooperativos, a tenor de lo que dispone el artículo 145.2 c). Estas dos nuevas funciones refuerzan aún más el carácter de ente consultivo y asesor que tiene el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en la nueva Ley con las Administraciones Públicas Vascas, en especial con el ejecutivo autonómico; con lo cual se determina con más precisión la naturaleza consultiva del Consejo pero deja claro también, como ya hemos indicado, el que ésta no es la única función y misión que puede desarrollar sino que, partiendo del espíritu constitucional que lo inspira, tiene también un margen importante de acción en cuanto a la promoción, educación, difusión y formación cooperativa, sin contar además con la función de arbitraje y las demás que le asigna la Ley.

3. Estructura del Consejo Superior de Cooperativas

Cuando se pone en marcha el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, mediante Decreto 208/1982, de 15 de noviembre, en la composición inicial del Consejo se contempla una triple representación: la Administración, los cooperativistas y las Universidades son los llamados a integrarlo. Desde la Administración integran el Consejo el Vice-Consejero de Relaciones Colectivas del

Departamento de Trabajo y tres Consejeros designados por el Gobierno Vasco.

Para hacer una apreciación completa de la estructura del Consejo debemos remitirnos a algunos antecedentes legislativos importantes que hay que tomar en cuenta: empezamos por mencionar al Real Decreto 2209/79, de 7 de septiembre, mediante el cual se transfiere al Consejo General del País Vasco la competencia de la Administración del Estado en materia de cooperativas¹³⁰; recuérdese que, por efecto del artículo 1 del Decreto de 17 de junio de 1977, núm 2508/77, las competencias que en el orden cooperativo la Ley 52/1974, de 19 de diciembre, General de Cooperativas, atribuye a la Obra Sindical de Cooperación, se ejercen en términos reglamentarios por el Ministerio de Trabajo¹³¹.

Según el artículo 56 de éste mismo Decreto 2508/77 es la Confederación Española de Cooperativas como así pasa a denominarse la Federación Nacional de Cooperativas, la que se constituye como máximo órgano de representación y defensa del movimiento cooperativo; y como tal, se constituye como Corporación de Derecho Público y goza de personalidad jurídica y plena capacidad de actuar para el cumplimiento de sus fines. La Confederación se encarga, en virtud del

¹³⁰ Artículo 11: *"En relación con las funciones de promoción, estímulo, desarrollo y protección del movimiento cooperativo, se transfieren las siguientes competencias:*

1. El estudio, calificación e inscripción en un registro cooperativo de las Entidades de tal carácter comunicando al Ministerio de Trabajo las inscripciones realizadas.

2. El asesoramiento de entidades cooperativas.

3 La fiscalización del cumplimiento de la legislación cooperativa, a través de la Inspección de Trabajo".

Real Decreto 2209/1979, de 7 de septiembre de 1979.

¹³¹ Artículo 1.- *"Las competencias atribuidas a la Organización Sindical en el orden cooperativo por la Ley 52/1974, de 19 de diciembre, General y demás disposiciones vigentes, serán ejercidas, en términos en que se establezca reglamentariamente, por el Ministerio de Trabajo, excepto en los supuestos previstos en los artículo 17/5, 21/2, 43/4, 48/4, al 59/1 y 3, 60/3, disposiciones finales 5a y 6a, que serán ejercidas por la Confederación Española de Cooperativas".*

Real Decreto 2209/79, de 7 de septiembre de 1979.

Decreto citado, de la representación del movimiento cooperativo, del deber de informar los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias referidas directamente a las cooperativas, de arbitrar en cuestiones litigiosas a solicitud de las partes entre cooperativas o éstas y sus miembros; y de muchas otras funciones en que se mezclan los intereses generales y cooperativos¹³².

¹³² Artículo 56.- *"La Confederación Española de Cooperativas -1. La Federación Nacional de Cooperativas, que pasa a denominarse Confederación Española de Cooperativas, es el máximo órgano de representación y defensa del movimiento cooperativo y de sus entidades. En cuanto Corporación de derecho público queda vinculada al Ministerio de Trabajo y goza de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.*

2. Corresponde a la Confederación:

- a) La representación pública del movimiento cooperativo, pudiendo ejercitar las acciones legales pertinentes.*
- b) Informar los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias que se refieran directamente a las entidades cooperativas y a su movimiento.*
- c) Arbitrar en las cuestiones litigiosas que se susciten entre las entidades cooperativas, o entre éstas y sus miembros, cuando ambas partes soliciten este arbitraje o estén obligadas a ello a tenor de sus Estatutos. Las normas de aplicación y desarrollo regularán el arbitraje.*
- d) Informar al Ministerio de Trabajo, cuando así lo solicite, en los casos dudosos sobre si determinada entidad pertenece o no al sector cooperativo.*
- e) Participar en la vigilancia de la pureza y correcta observancia de los principios generales del movimiento cooperativo.*
- f) Participar en la difusión de los principios del movimiento cooperativo, estimulando la educación y formación correspondientes.*
- g) Representar al movimiento cooperativo en los distintos Departamentos y Organismos de la Administración Pública que ostenten competencias o ejerzan funciones que afecten a dicho movimiento o a las entidades cooperativas en general.*
- h) Proteger y defender los intereses legítimos de la cooperación y los de las entidades cooperativas en su consideración conjunta o sectorial.*
- i) Representar al movimiento cooperativo español en las Organizaciones internacionales, sean o no cooperativas, y ante los movimientos cooperativos de otros países.*
- j) Contribuir al perfeccionamiento del régimen legal e institucional del ordenamiento socioeconómico del país y participar activamente en las instituciones y organismos para su logro.*
- k) Orientar e impulsar las instituciones de previsión las instituciones de previsión, crédito y ahorro, seguros y análogas que complementan al cooperativismo.*
- l) Organizar servicios de interés común para las entidades que integran el movimiento cooperativo, tales como auditoría y asesoramiento contables, asistencia jurídica en sus diversas ramas, estudios y análisis sociológicos, económicos, estadísticos y cualesquiera otros de naturaleza análoga. Estos*

Tras el Decreto 2508/77 se dicta el Decreto de 16 de Noviembre de 1978 núm. 2710/78; en cuyo artículo 128 se determina, con carácter general, que el Estado actuará a través del Ministerio de Trabajo en materia de cooperativas, sin perjuicio de las atribuciones asignadas a otros Departamentos ministeriales para el cumplimiento de la legislación¹³³.

Dos años más tarde, y mediante Decreto de 9 de junio de 1980, se establece la competencia en materia de cooperativas por parte del Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco. Es en razón de éste Decreto por lo que la promoción, asesoramiento, protección, calificación e inscripción de cooperativas recaen sobre el Vice-Consejero de Relaciones Colectivas y, en último término en la Dirección de Cooperativas y Entidades Asociativas Laborales.¹³⁴ Tras este Decreto se producen una serie de modificaciones a la Estructura Administrativa del

servicios podrán ser organizados con carácter general, intersectorial o por sectores o actividades específicas.

m) Estimular las relaciones intercooperativas entre las distintas ramas y sectores de la cooperación para hacer efectivo el máximo desarrollo del principio de cooperación entre cooperativas y para potenciar, en beneficio de toda la comunidad y del movimiento cooperativo, la democracia económico-social".

Decreto de 17 de junio de 1977, núm 2508/77.

¹³³ Artículo 128.- Acción Administrativa

"1. El Estado actuará en el orden cooperativo, con carácter general, a través del Ministerio de Trabajo, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los otros Departamentos ministeriales en relación con el cumplimiento de su legislación específica.

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 58.2 de la Ley General de Cooperativas, el Estado dotará al Ministerio de Trabajo de los recursos y servicios necesarios para el cumplimiento de sus funciones en materia de Cooperativas. La estructura y funcionamiento de estos servicios serán fijados por Decreto, a propuesta de dicho Departamento (artículo 58 de la Ley General de Cooperativas".

Decreto de 16 de Noviembre de 1978, núm. 2710/78.

¹³⁴ Mediante Decreto de 9 de junio de 1980 se atribuyen competencia cooperativa: Capítulo 2....

"Sección segunda: El Viceconsejero de Relaciones Colectivas. Corresponde al Viceconsejero de Relaciones Colectivas las siguientes atribuciones: d) Conocer y resolver, en primera instancia, cuantos asuntos sean de su competencia y que de

Gobierno Vasco que afectan al Departamento de Trabajo bajo cuya competencia se fija el área de cooperativas.

Entre las modificaciones debemos mencionar al Decreto 101/1984, de 18 de Abril en el cual la competencia en materia cooperativa lo tiene el Departamento de Trabajo (artículo 9.c); un año más tarde se dicta el Decreto 5/85, de 27 de enero de 1985, por el que dicho Departamento pasa a denominarse Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social (artículo 9.c) manteniendo la competencia en ésta materia. Posteriormente por Decreto 27/87, de 11 de marzo se amplía el margen su competencia abarcando no solo al ámbito cooperativo sino también al concierto de la Economía Social; hay que recordar que los años ochenta fueron de especial actividad en éste campo principalmente en Francia despertando además importante interés en el País Vasco (artículo 10.c). Finalmente, por Decreto 240/87, 16 de Junio de 1987, el Departamento de Trabajo y Seguridad Social a través de la Viceconsejería de Empleo y Economía Social, en concreto de la Dirección de Economía Social, se hace cargo de la Presidencia del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi (artículos 1.c, 2 y 14. i), ratificado por Decreto 315/91, de 14 de Mayo (artículo 11h).

La referencia normativa que antecede la consideramos importante, no sólo para apreciar cuál es la situación y la evolución de la Administración Vasca en el tratamiento cooperativo, sino también para explicar las razones por las cuales se acude a una regulación jurídica afin, para poner en marcha al Consejo Superior de Cooperativas. Este es el caso, por ejemplo, del nombramiento del Secretario Técnico por Decreto 217/1982, de 13 de diciembre, puesto que para la época del

modo enunciativo se señalan a continuación:...-la promoción, asesoramiento, protección, calificación e inscripción de cooperativas".

nombramiento no existe en la estructura orgánica del Departamento de Trabajo el puesto de Jefe de Sección de Cooperativas, optándose por una solución de eminente sentido práctico; es decir, esta designación se hace efectiva a través de un contrato administrativo de colaboración transitoria, pues la persona designada se encuentra en situación de servicios especiales, conforme al artículo 29.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. El problema se produce porque en la estructura orgánica del Departamento de Trabajo no existe el puesto de trabajo de Jefe de la Sección de Cooperativas; por lo que, frente a la necesidad de cubrir dicho cargo, se propone como solución que se dicte una resolución del Consejero de Trabajo y Seguridad Social asignando el desempeño del cargo de Secretario a un Técnico del Departamento.

3.1 Composición en la Ley 1/82, de 11 de febrero de 1983

El Consejo Superior de Cooperativas Euskadi tiene en principio y como queda indicado, una composición bajo disposición no democrática; sus primeros componentes son aquellos que de alguna manera tienen mayor influencia en el ambiente cooperativo de entonces, en todo caso lo que se pretende es hacer recaer una participación en los sectores que por su interés en la aportación al Consejo sean más representativos. La Ley presenta una composición en la que mayoritariamente se inclina el peso en la representación cooperativa frente a la de la Administración, pero con la idea básica de hacer efectiva la participación de los distintos sectores en que el cooperativismo se hace presente en el País Vasco, permitiendo así hacer más viable la labor de diálogo, consenso y encuentro entre los distintos intereses que se centran en él.

a) Presidente del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

La figura del Presidente podemos decir que es un cargo político del Gobierno Vasco¹³⁵, por consiguiente, sometido a dicho régimen.¹³⁶ Recordamos que, *"la figura de los altos cargos, o cargos considerados políticos, es regulada en la Ley vasca 7/1981, de 30 de junio (Ley de Gobierno), que señala en su artículo 18-j entre las facultades del Gobierno nombrar y cesar a los altos cargos de la Administración del País Vasco, a propuesta del Consejo correspondiente, y los demás cargos de libre disposición cuando así lo requiera la presente ley, considerando el artículo 29 como tales altos cargos a los Viceconsejeros y también a los Directores, que asumen la dirección de una unidad organizativa o de un organismo autónomo y son definidas como personal de confianza del Consejero"*¹³⁷.

¹³⁵ Artículo 30 del Estatuto de Autonomía y artículo 17 de la Ley de Gobierno.

¹³⁶ *"Esta condición política del Consejero como miembro del Gobierno Vasco es la más importante dentro de la configuración global de este cargo. En este sentido entendemos que es perfectamente aplicable al Consejero las consideraciones que con relación a los ministros expone Martín Rebollo. A este respecto el Consejero asegura las siguientes relaciones:*

- Entre la Administración Autónoma y el Parlamento Vasco, ante el que se deja oír y ante el que responde. Desde su Departamento, desde el Gobierno traza una política que, a fin de cuentas, ha sido tácita o explícitamente aprobada por el Parlamento.

- Entre su Departamento y el Gobierno en cuanto tal, ante el que expone proyectos y propuestas que pueden ser meras orientaciones políticas o adoptar la forma concreta de Decreto aprobado por el Consejero de Gobierno y que habrá de refrendar. Pero, por otro lado, expuestas sus opiniones y sin perjuicio de la independencia de su gestión, debe someterse a las orientaciones generales del Gobierno Vasco.

- Entre la opinión pública y la realidad. Debe tener en cuenta los deseos y reacciones de la opinión pública como hombre público que es, pero también las exigencias de la realidad". pg. 84.

¹³⁷ Corcuera Atienza, J.: *Política y Derecho. La Construcción de la Autonomía Vasca.*: o.c. pg. 196.

El Presidente al no ser elegido democráticamente tiene un mandato ex lege pero en su función administrativa¹³⁸, está sometido al artículo 24 de la Ley de Gobierno. Su margen de actuación se enmarca en esas disposiciones legales; ejerce por mandato del artículo 10.2 del Decreto 208/1982, la representación honorífica del Consejo y *"cuantas otras funciones le encomiende el propio Consejo y sean afines a su condición de Presidente"*¹³⁹.

Esta representación *"honorífica"*, dado el régimen al que está sometido el cargo de Presidente, resulta insuficiente en términos administrativos; por esta razón se dicta el Decreto 207/1982, de 15 de noviembre, mediante el cual se procura transformar en una *"representación local"* del Consejo para poder dar

¹³⁸ A parte de ejercer la representación, dirección, gestión e inspección del Departamento del que son titulares, en las competencias que le son legalmente atribuidas (artículo 26.1 de la Ley de Gobierno), el Consejero tiene: *"b) Atribuciones referentes a la toma de decisiones en los asuntos de su Departamento:*

1. Proponer para su aprobación por el Gobierno, Proyectos de Ley en materias propias de su competencia (artículo 26.8 de la Ley de Gobierno).

2. Proponer al Gobierno, para su aprobación, Decretos sobre materias propias de su Departamento (artículo 26.3 de la Ley de Gobierno).

3. Dictar disposiciones administrativas generales y resoluciones en materias de su Departamento (artículo 26.4 de la Ley de Gobierno). El ejercicio de la potestad reglamentaria de los titulares de los Departamentos adoptará la forma de Orden y será firmada por el Titular del Departamento (artículo 61 de la Ley de Gobierno). Potestad reglamentaria en orden a la organización de su Departamento y que necesitará la habilitación de una disposición con rango de Ley o de un Decreto del Gobierno Vasco en lo que se refiere a reglamentos jurídicos que afecten al administrado".

Berriatúa San Sebastián, J.: *La Administración Vasca.*: o.c. pg. 85.

¹³⁹ Artículo 10.2: *"Son funciones del Presidente:*

a) Ostentar la representación honorífica del Consejo.

b) Convocar las Sesiones Plenarias, presididas y moderar el desarrollo de sus debates.

c) Formular el Orden del día de las reuniones del Consejo, en el que figurarán las propuestas, que soliciten los miembros del mismo, del modo que el propio Consejo establezca.

d) Visar las actas, publicar acuerdos del Consejo y disponer el cumplimiento de los mismos.

e) Cuantas otras funciones le encomiende el propio Consejo y sean propias de su condición de Presidente".

cumplimiento, como así lo dispone el artículo 1 del mismo decreto, a *"la realización de los actos previstos en la Ley, incluidos los de ejecución de su propio presupuesto"*.

Resaltamos como importante que el nombramiento de Presidente del Consejo es ciertamente una actuación reglada, y como tal no puede escapar de los controles y normas jurídicas que lo regulan; por ello, el propio Decreto 220/1985, dado que el Consejo está financiado por el Presupuesto General de la Comunidad Autónoma, tiene que ajustarse a lo que disponen tanto el Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, así como también a la Ley 14/1983, de 27 de julio, de Patrimonio de Euskadi.

Posteriormente, y ya entrado el año 1987, se dicta el Decreto 338/1987, de 27 de octubre, que modifica parcialmente al Decreto 208/1982; la Presidencia se considera que la ostenta con carácter *"nato"* el Director de Economía Social del Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco o quien lo reemplazare según las normas dispuestas en caso de quedar vacante, en caso de enfermedad o ausencia¹⁴⁰. A esta modificación hay que sumar lo que dispone el Artículo 12.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues, en condición de

Decreto 208/1982, de 15 de Noviembre de 1982.

¹⁴⁰ *"Artículo 10.- Presidente.*

1. La presidencia del Consejo será ostentada con carácter nato por el Director de Economía Social del Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco o en su caso por lo dispuesto en las normas de funcionamiento que acuerde el propio Consejo, para los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad del mismo".

Decreto 338/1987, de 27 de Octubre de modificación parcial del Decreto 208/1982, de 15 de Noviembre por el que se regula el Consejo Superior de Cooperativas.

Presidente de un "órgano" colegiado, el Presidente ejerce el voto de calidad dirimente en caso de empates¹⁴¹.

En el Decreto 338/1987 se ratifica la representación honorífica del Presidente al igual que las funciones en los términos señalados en el Decreto 208/1982; lo cual se corresponde con el Decreto 240/1987, de 16 de junio, que mantiene la provisionaiidad del mismo en el Director de Economía Social del Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Esta condición que ostenta el Presidente ciertamente llama la atención dado el carácter honorífico de su figura; el carácter nato de Presidente del Consejo produce una duplicidad ya que es un Presidente de honor pero que ejerce. Al respecto debemos advertir que al entrar en vigor la Ley 4/93 de 24 de junio, y bajo la interpretación del artículo 145.4 de la misma, no cabe mantener dicho carácter nato puesto, que a la luz de la norma citada, el sistema de elección y las atribuciones del mismo debe realizarse de manera reglamentaria; de hecho, aunque en el seno del Consejo exista el criterio favorable para que el Presidente sea el Director de Economía Social al existir un criterio de idoneidad con dicho cargo, no obstante, se pone de manifiesto que el mantener el carácter nato del mismo provoca una abierta contradicción con el sistema de elección del artículo 145.4 citado.

b) Representantes de la Administración

En cuanto a los tres representantes de la Administración, su designación entra dentro del ámbito administrativo y son, junto con el Presidente, los vasos conductores de la negociación y el diálogo con la Administración. Probablemente uno de los factores que ha contribuido al buen funcionamiento del Consejo es la

¹⁴¹ "Artículo 12.1. Los acuerdos serán adoptados por mayoría absoluta de asistentes y dirimirá los empates el voto del Presidente".
Ley de 17 de Julio de 1958, de Procedimiento Administrativo.

interrelación positiva de éstos con los representantes de las cooperativas; de hecho los Departamentos representados son industria, agricultura y educación muy vinculados con las cooperativas, así el de industria está muy relacionado con las cooperativas de trabajo, el de agricultura con las cooperativas agrícolas y el de educación con las cooperativas de padres o de profesores.

c) Representación de las Cooperativas

En lo que respecta al sector cooperativo y por las razones ya expuestas, no se produce una designación democrática, puesto que para poner en marcha al Consejo se hizo una designación directa por parte de la Administración atendiendo a la importancia e influencia de las distintas cooperativas de ese momento. Esto obedeció al hecho de que la Administración por sí misma no podía sacar adelante a este ente sin la participación de los propios cooperativistas, entonces se invitó a representantes de las cooperativas de mayor relevancia, experiencia y participación en el entorno cooperativo vasco para que sean ellos quienes dieran los primeros pasos y pusieran las bases del Consejo; resalta aquí la importante aportación de Mondragón con esta obra. Por tanto, así hay que entender la Orden de 13 de diciembre de 1982 del Consejero Titular del Departamento de Trabajo en cuanto dicho Departamento selecciona sectorialmente a las cooperativas en consideración al número de socios, volumen de operaciones, capital, etc., dejándose solamente en manos de los cooperativistas la selección de la persona física por sector cooperativo.

Los diez representantes de las cooperativas lo integran así: Grupo Ularco (producción); Eguren, S. Coop. Ltda.(producción); Urssa, S.Coop. Ltda. (producción); Caja Laboral Popular (crédito); Caja Rural Provincial de Vizcaya (crédito); Sdad. Coop. Ltda. de Enseñanza "José Ma. Arizmendiarieta"

(enseñanza); Eroski, S.Coop. Ltda. (consumo); Gercovi, S.L. (vivienda)¹⁴²; Unión Cooperativa de Pescadores de Ondárroa (Arrakoba) (mar); Lurgintza, S.Coop. Ltda. (campo)¹⁴³.

Esta mayoritaria participación de las cooperativas se justifica por el sentido teleológico que se quiere atribuir al Consejo; y, sobre todo y en último caso, para que su posición se imponga al criterio de los representantes de la Administración en caso de contradicción. Esto último pretende ser un justificativo de la fuerza moral que tienen los representantes de las cooperativas en cuanto a conocedores directos de la realidad de su sector y del cooperativo en conjunto; por lo mismo, el legislador pretende que impere el conocimiento técnico en las decisiones del Consejo.

d) Participación de las Universidades

La participación tanto de la Universidad de Deusto como de la Universidad del País Vasco es ciertamente importante y novedosa; no sólo porque es una demostración del espíritu de diálogo e que se busca entre los distintos agentes

¹⁴² Llama la atención que entre los diez representantes de las cooperativas en el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se encontrara una representación de Gercovi, puesto que es una sociedad limitada. La explicación a este hecho tan irregular y completamente extraño dentro de lo que se entiende por un seguimiento ortodoxo de la línea cooperativa radica en que no existe una cooperativa de vivienda que pueda representar los intereses de este sector, sin embargo atendiendo a la gran sensibilidad que hacia el cooperativismo de vivienda existe en el País Vasco por la interesante tradición en este campo, se permitió a Gercovi a pesar de ser una sociedad limitada el que actuara como promotora del cooperativismo de vivienda en este foro.

¹⁴³ Francisco Javier Mongelos (Grupo Ularco) Roberto Motriko Inzio (Eguren, S. Coop. Ltda). José Luis Raico Cortazar (Urssa, S.Coop. Ltda), Alfonso Gorroño Goitia González (Caja Laboral Popular). Juan Angel Beldarrain Martinez (Caja Rural Provincial de Vizcaya). Feliz Ormaetxea Uribe Echevarria (Sdad. Coop. de Enseñanzas Arizmendiarieta. Constantino Dacosta Simón (Eroski, S.Coop. Ltda). Víctor Minteguiá Lizarraga (Unión Coop. de Pescadores de Ondarroa (Arrakoba) Valentín Zamora Arrillaga (Lurgintza, S.Coop. Ltda).

sociales sino fundamentalmente, porque es el resguardo científico que asegura al Consejo un funcionamiento cercano con las líneas del pensamiento ya no sólo cooperativo sino del amplio espectro jurídico. Consideramos por consiguiente, un acierto decisivo del legislador vasco en este aspecto, pues este acercamiento del mundo académico eleva el nivel científico del Consejo como centro de diálogo y concertación de intereses; siendo además una fuente importante para el estudio cooperativo¹⁴⁴.

e) Secretario Técnico

En un principio y por disposición del artículo 11 del Decreto 208/1982, esta función la ejerce el Jefe de la Sección de Cooperativas del Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco; posteriormente al dictarse el Decreto 338/1987 la nominación la hace el propio Consejo, dejando abierta la posibilidad de convocatoria pública. En ésta convocatoria resalta en primer lugar la denominación: "*Secretario General Técnico*" y, en segundo lugar el hecho de realizarse la primera convocatoria el 2 de noviembre de 1987 teniéndose que volver a convocarse al año siguiente, puesto que los candidatos presentados no reúnen las condiciones requeridas.

Al Secretario General Técnico le corresponde, según el artículo 11 del Decreto 208/82, desarrollar actividades de funcionamiento y gestión interna del Consejo, por lo que se trata de una labor de Jefe de Oficina; siendo que hubo necesidad de realizar dos convocatorias para su nombramiento, puesto que en

¹⁴⁴ Se destaca la vocación pionera de la Universidad de Deusto en el campo del estudio del cooperativismo y de su labor a través del Instituto de Estudios Cooperativos.

materia cooperativa no se encuentra por entonces especialización profesional, labor que por cierto en adelante pretende desarrollar el Consejo¹⁴⁵.

f) Personal

La disposición contemplada en el artículo 14 del Decreto 338/1987 hace una referencia expresa del régimen jurídico al que debe someterse el personal del Consejo, el cual es el mismo que se aplica al personal que presta sus servicios en los Entes Públicos de Derecho Privado¹⁴⁶. No obstante debemos observar que el Consejo Superior de Cooperativas no es un ente público de Derecho Privado según se desprende del artículo 16 del Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes

¹⁴⁵ El artículo 11 determina las funciones del Secretario General del Consejo, sin que se modifique el texto, salvo en lo referente a la designación; por lo mismo, éstas son:

"a) Asistir, como Secretario, a las Sesiones Plenarias así como a las reuniones de la Comisión Permanente, ejerciendo las funciones propias de tal cargo.

b) Ejercer la coordinación técnico-administrativa del Consejo y velar por su eficacia y funcionamiento. c) Autorizar el acta y dar el curso correspondiente a los acuerdos que se adopten, con el visto bueno del Presidente.

d) Certificar los actos y acuerdos que se realicen o acepten por el Consejo.

e) Despachar con el Presidente los asuntos ordinarios y aquellos otros que le sean encargados por éste.

f) Elaborar una memoria, al menos anual, que informe sobre las actividades y la situación del cooperativismo en la Comunidad Autónoma del País Vasco para su presentación y consiguiente aprobación por el Pleno del Consejo".

Decretos 208/1982, de 15 de Noviembre y Decreto 338/1987, de 27 de octubre de 1987.

¹⁴⁶ Artículo 14.- Personal

"El personal al Servicio del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi será seleccionado, nombrado y separado por éste y quedará sometido al mismo régimen aplicable al personal que presta sus servicios en los Entes Públicos de la Comunidad Autónoma que se rija por Derecho Privado.

Decreto 338/1987, de 27 de octubre de 1987.

sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco¹⁴⁷ No es un ente de estas características pues su función no está dirigida a liberalizar acciones de la Administración Vasca descentralizándola; tampoco es un órgano de la Administración Pública Vasca y por tanto no puede observarse el artículo 19 de la Ley 6/89, de 6 de julio. Por lo mismo, dadas las características del Consejo y su proximidad a este tipo de situación jurídica (entes públicos de Derecho Privado), se ha optado por la aplicación de su regulación; tanto más que la Ley 4/93 en su artículo 145.4 señala que el personal del Consejo tiene un régimen laboral.

3.2 Composición en la Ley 4/93, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi

Conforme a lo que dispone el Artículo 145.3 de la Ley 4/1993, la representación de las cooperativas se realiza a través de las Federaciones, cuyo número será mayoritario en relación a los representantes del Gobierno Vasco y de las Universidades, las cuales no se determinan. Por consiguiente, no parece que se producen importantes modificaciones con relación a la Ley 1/1982, pero está sometido a la Reglamentación que debe dictarse.

En cuanto a la financiación del Consejo se refiere, el Artículo 145.5 de la Ley 4/1993 declara la autonomía económica-financiera y establece fuentes de financiamiento de la misma, que tiene igual composición que la contemplada en el Artículo 13 del Decreto 208/1982, salvo en lo que tiene que ver con la aportación del movimiento cooperativo, ya que desde el seno del Consejo hay una tendencia progresiva, como se aprecia de los presupuestos del mismo, para que cada año

¹⁴⁷ Artículo 16.- Calificación

"Los Entes Públicos de Derecho Privado habrán de ser calificados como tales, de manera expresa, en la Ley que establezca su creación".

las Federaciones sean menos dependientes económicamente del Consejo, como se dejó anotado con anterioridad¹⁴⁸.

El Consejo Superior de Cooperativas no está sujeto al régimen presupuestario público, puesto que no forma parte de la clasificación institucional vigente, como así se desprende tanto del Artículo 145.5 de la Ley 4/1993, como de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi; por consiguiente, se aplica el Artículo 17.2 de la Ley 14/1994, de 30 de Junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El control económico del Consejo lo ejerce la oficina de Control Económico de la Comunidad en cuanto a la utilización adecuada de las ayudas que, a través del Presupuesto de la Comunidad Autónoma reciba el Consejo.

Resulta imponderable el mencionar que tras la constitución de la Confederación de Cooperativas de Euskadi un nuevo horizonte se abre para el movimiento cooperativo vasco, pero en lo que tiene que ver con el Consejo Superior de Cooperativas hay que señalar que con la Ley 4/93 da un salto importante hacia su delimitación jurídica, más clara que la que le asignaba la Ley 1/1982. Por consiguiente, no cabe la menor duda de que los avances contenidos por este ente jurídico de peculiares características, es el reflejo de una época, de una voluntad y de una necesidad sin las cuales el movimiento cooperativo del País

¹⁴⁸ El fundamento de estos criterios estriba en el documento: *"Criterios determinantes de las subvenciones a las Federaciones"* aprobado en la sesión del Plenario correspondiente al 11 de octubre de 1988, y pretenden ser coherentes con las exigencias que se desprenden del ejercicio de la potestad de autonomía por parte de las Federaciones. Se estima que la cuota del presupuesto el porcentaje de autofinanciación de las federaciones alcance el 50% atendiendo a las circunstancias de cada una de ellas, pues se entiende que los gastos de personal, mantenimiento, etc., tienen que ser autofinanciados en su totalidad por las federaciones.

Acta del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi de 11 de octubre de 1988.

Vasco no hubiese podido despegar de manera conjunta y estructurada, como así se demuestra la limitada pero importante labor del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

3.3 Funcionamiento en las Leyes 1/82 y 4/93 de Cooperativas de Euskadi

En cuanto al funcionamiento del Consejo hay que decir que la Ley 4/93 está de acuerdo en este apartado con la Ley 1/82 de Cooperativas de Euskadi, destacándose la experiencia del trabajo realizado durante vigencia de ésta última. Ciertamente puede decirse que en el seno del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se ha trabajado con asiduidad y esfuerzo; la Ley 4/93 es un ejemplo de ello, pues el Consejo fue quien promovió y trabajó de manera exhaustiva y decidida en la preparación de esta Ley, tras un proceso previo de reflexión por parte de todas las federaciones de cooperativas.

En el artículo 7 del Decreto 208/1982, de 15 de noviembre se dispone que el Consejo desarrolla su actividad a través de Sesiones Plenarias y en Comisiones Permanentes; así, en todo lo que tiene que ver con el ejercicio de las funciones detalladas en el artículo 70.2 de la Ley 1/82 de 11 de febrero es el Pleno del Consejo, compuesto por todos sus miembros quien resuelve; sobre todo en cuanto a su función consultiva respecto a los diversos Departamentos del Gobierno Vasco en materias relacionada con las actividades e intereses de asociaciones acogidas a la Ley de Cooperativas¹⁴⁹. Se dispone también la existencia de la Comisión Permanente integrada por el Presidente, el Secretario, 2 representantes del Gobierno Vasco y 5 representantes de las cooperativas, a dicha Comisión, integrada de forma rotatoria por todos los miembros del Consejo, le corresponde

¹⁴⁹ Artículo 8. Decreto 208/1982, de 15 de noviembre de 1982.

ejecutar los acuerdos del Pleno así como resolver los problemas ordinarios y preparar las reuniones del Pleno¹⁵⁰.

Mediante Acuerdo del Pleno de 16 de junio de 1983, se aprueba el Reglamento del Consejo, en el cual se amplían y precisan aspectos sobre su funcionamiento que son importantes para efectos operativos. El Consejo actúa con carácter colegiado adoptándose las decisiones por mayoría simple, salvo que el Pleno establezca una mayoría reforzada para la adopción de determinados acuerdos de carácter general y siempre que por mayoría absoluta se adopte esta decisión. Según el artículo 3 del citado Acuerdo, cada miembro del Consejo tiene derecho a un voto el cual se ejerce de manera personal y directa, sin que quepa la posibilidad de la representación.

Las dificultades iniciales que encuentra el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi hacen que su actividad en los primeros momentos sea bastante modesta; la falta de un local propio, de un secretario exclusivo para el Consejo, puesto que quien ejerce dicha función hasta la designación del Secretario Técnico del Consejo en 1988 es, según el Decreto 217/1982 de 13 de diciembre, el Jefe de Sección de Cooperativas que se encuentra en situación de servicios especiales conforme, al artículo 29.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Un presupuesto bajo, así como otra serie de inconvenientes, no hacen sin embargo desalentar sus actividades; en efecto, uno de los rasgos característicos del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es la regularidad de sus reuniones, puesto que desde el 28 de enero de 1983, fecha de su primera reunión hasta la actualidad, es una constante y nota característica la ininterrumpida cita mensual como mínimo de las reuniones del Pleno del Consejo.

¹⁵⁰ Artículo 9. Decreto 208/1982, de 15 de noviembre de 1982.

En desarrollo de las actividades llevadas a cabo por el Consejo debemos advertir que la operatividad del mismo se centra principalmente en las reuniones mensuales del Pleno así como de las comisiones que a tenor del artículo 8 del Reglamento se nombran en función de las necesidades que en cada caso van surgiendo. La labor desempeñada por las comisiones es relevante puesto que en lo que va de historia del Consejo han tratado asuntos de gran importancia; ya desde los inicios de la actividad del Consejo, es decir, en febrero de 1983, se ve la necesidad de crear cinco comisiones para hacer más efectiva su labor. Mencionamos la Comisión de Institucionalización para profundizar en los temas relativos a la representatividad y concreción de las funciones del Consejo; Comisión de Formación para desarrollar los posibles objetivos de programas, facilitar la adaptación de estatutos de las cooperativas y divulgar la legislación cooperativa; Comisión de Servicios Comunes para planificar y programar los servicios comunes de apoyo a las cooperativas así como la captación de la situación y realidad de las mismas; Comisión de Desarrollo Legislativo y Reglamentario para determinar los objetivos posibles, el contenido y los procedimientos de la intervención del Consejo en las disposiciones legislativas que tengan que ver con la materia cooperativa; y, la Comisión para la elaboración del Reglamento Interno del Consejo¹⁵¹; así como la Comisión Permanente a que se refiere el artículo 11 del Acuerdo del Pleno de 16 de junio de 1983, mediante el cual se dicta el Reglamento del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi¹⁵².

Debemos mencionar además otras comisiones importantes como es el caso por ejemplo de la Comisión de Trabajo para la Remisión de Informes

¹⁵¹ Acta de 17 de febrero de 1983 del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

¹⁵² Artículo 11 del Reglamento del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Acta de 17 de febrero de 1983 del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Boletín Oficial del País Vasco de 17 de noviembre de 1983.

Preceptivos y Resolución de Asuntos Urgentes, destinada al estudio y realización de informes de los proyectos normativos que se someten al Consejo en cumplimiento de la función consultiva encomendada por el derogado artículo 70.2 de la Ley 1/82, de 11 de febrero, pero vigente también en él bajo el artículo 145 de la Ley 4/93. Hay que mencionar además a la Comisión de Expertos para el estudio de la adecuación de la nueva Ley Vasca de Cooperativas, es decir, la Ley 4/93 de 24 de junio¹⁵³, cuya labor resulta decisiva puesto que es la aportación de las consideraciones que desde el Consejo Superior de Cooperativas se hace para la elaboración de la Ley actualmente en vigor¹⁵⁴; así como también de la observación que se hace desde el interior del Consejo de disponer de expertos por sectores de actividad para atender consultas que le sean formuladas¹⁵⁵. Estas comisiones por tanto tienen un principio y un final dependiendo si su trabajo es para algo concreto o exige mayor permanencia en el tiempo.

En cualquier caso, la observación más importante que podemos realizar respecto al funcionamiento del Consejo radica en su indiscutible constancia y voluntad de trabajo; estas características se convierten en factores decisivamente diferenciadores del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi con relación a los demás Consejos similares vigentes de las restantes Comunidades Autónomas. El trabajo realizado por el Consejo se encuentra a la vista y puede destacarse la permanente necesidad de perfeccionar su perfil jurídico, como así lo

¹⁵³ Acta de 11 de julio de 1991 del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

¹⁵⁴ Cabe decir al respecto que no todas las observaciones que se hacen en los documentos elaborados y presentados por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi para la elaboración de la nueva Ley de Cooperativas, es decir, el Anteproyecto y el Proyecto de Ley son tomados en cuenta por parte del legislador.

¹⁵⁵ Acta de 15 de enero de 1992 del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

demuestran por ejemplo, los documentos que sobre la Propuesta de Estatutos¹⁵⁶ o sobre el Reglamento de Régimen Interno¹⁵⁷ se presentan al interior del mismo para su estudio.

4. Análisis comparativo con los otros Consejos de Cooperativas de las Comunidades Autónomas y de la Ley 3/87, de 2 de abril General de Cooperativas.

Es de obligada mención el referirnos tanto a los Consejos Superiores de Cooperativas contemplados en las legislaciones cooperativas de las Comunidades Autónomas como al derogado Consejo Superior de la Ley General de Cooperativas de 1987. Hacemos una valoración conjunta de los aspectos comunes más significativos de cada uno de ellos en función del material que hemos podido disponer, puesto que, ciertamente y como primera e importante observación, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi comparativamente en relación a los demás Consejos tiene abundante material de trabajo; por consiguiente, este es el factor que condiciona nuestras reflexiones en este punto.

En orden cronológico tras el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se crea el Consell Superior de Cooperació de Cataluña que aparece distante ya de aquel creado por la Ley de Bases de 17 de febrero de 1934, pero manteniendo alguno de sus rasgos característicos. Al igual que el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi éste no nace por una Ley específica sino contemplado en el Capítulo XII del Título III de la Ley 4/1983, de 9 de Marzo de Cooperativas de Cataluña.

¹⁵⁶ Anexo N° 1 del Acta 14 de diciembre de 1993 del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

¹⁵⁷ Reglamento de Régimen Interno del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Diciembre de 1995.

Encuentra sentido en la necesidad de dar cumplimiento al artículo 129.2 de la Constitución y para dar cabida a la acción de la Generalidad en el fomento de la participación cooperativa en la actividad económica y social; en este sentido se pronuncia el artículo 105 de la Ley 4/1983 de Cooperativas de Cataluña y el artículo 113 del Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de Cataluña de 1992¹⁵⁸.

En lo que respecta a su naturaleza jurídica, según el artículo 15 de la Ley 4/1983 se crea el Consejo para llevar a cabo el fomento de la participación en la actividad económica y social; pero siguiendo el principio inspirador de su primera aparición en el año 1934 bajo el criterio de colaboración que lo guía. En este sentido se pronuncian los artículos 113 y 114 del Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de Cataluña 1/92¹⁵⁹, determinándolo como un organismo colaborador de la Generalidad en materia de cooperativas, así como los artículos 1 y 2 del Decreto 34/1993, de 9 de febrero sobre la Composición y el Funcionamiento del Consejo Superior de la Cooperación¹⁶⁰.

La regulación de 1983 es muy parecida a la de Ley de 1934, aunque con variantes importantes; sin embargo no se puede hablar de una continuación del Consejo creado en 1934. Mientras en el artículo 109 de la Ley 4/1983 se atribuye la posibilidad (cuando dice "podrá") de adquirir la condición de Corporación de derecho público, dotándolo además de personalidad jurídica propia y plena capacidad para contratar y realizar actos necesarios para el cumplimiento de su

¹⁵⁸ Decreto Legislativo 1/92 del Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de Cataluña. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 1563 de 2.3.1992.

¹⁵⁹ Decreto Legislativo 1/92 del Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de Cataluña.

¹⁶⁰ Decreto 34/1993, de 9 de febrero sobre la Composición y el Funcionamiento del Consejo Superior de la Cooperación. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Nº 1712 de 24 de febrero de 1993.

objetivo, en la actualidad, y tras varias modificaciones, se limita a funciones de órgano consultivo pues carece de la representación del movimiento cooperativo al existir la Confederación de Cooperativas. De hecho en el Decreto 34/1993, de 9 de febrero, sobre Composición y Funcionamiento del Consejo¹⁶¹, se mantiene la condición de organismo colaborador de la Generalidad en todo lo que por competencia en materia cooperativa le corresponda a ésta (artículo 1). No obstante, claramente se determina, y este es un cambio importante con relación a la configuración que le otorga la Ley 4/1983, que el Consejo es un órgano consultivo, de participación y mediación de la Administración de la Generalidad (artículo 2).

Actualmente el Consejo catalán centra su naturaleza y actividad en ser un órgano colaborador de la Generalidad de Cataluña en todo el ámbito de competencias que sobre cooperativas le corresponde¹⁶², en ser también un órgano consultivo (de participación y mediación) y en parte deliberante, que también permite la institucionalización de un diálogo permanente entre la Administración y los representantes del movimiento cooperativo. Esta condición consultiva de la Administración tiene repercusiones incluso en su financiación, puesto que, según el artículo 110 de la Ley 4/1983, son varias las fuentes de que se nutre como los productos de la venta de publicaciones y bienes en general, las cantidades que las federaciones deben aportar en cantidad no inferior al 20% del presupuesto del ejercicio, etc., al determinarlo como órgano consultivo, de participación y mediación de la Generalidad, su financiamiento viene directamente de los

¹⁶¹ Decreto 34/1993, de 9 de febrero sobre la Composición y el Funcionamiento del Consejo Superior de la Cooperación.

¹⁶² Artículo 1 del Decreto 34/1993, de 9 de febrero sobre la Composición y el Funcionamiento del Consejo Superior de la Cooperación.

presupuestos de la misma, a tenor del artículo 118 Decreto 1/92 del Texto Refundido y 13 del Decreto 34/1993, de 9 de febrero.

En relación a la composición del Consell, en el artículo 107 de la Ley de Cooperativas de Cataluña de 1983 se hace una mención detallada de sus miembros, destacándose la mayoritaria representación de las Federaciones de Cooperativas(veinte y cuatro en total), así como el número de representantes de cada una de ellas en función de su importancia en la actividad económica¹⁶³;y también, los 3 vocales designados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, 1 del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca y, los otros 2 de otros Departamentos de la Generalidad. Llama la atención además la participación por efecto del nombramiento del Parlament de Cataluña, de 4 personas cuya característica debe ser, según dispone la Ley, "de reconocida solvencia"; estos no necesariamente deben ser diputados y su nombramiento por parte del Parlament responde al sentido de colaboración institucionalizada de las cooperativas respecto al Gobierno y a los distintos frentes representados en el Parlament.

A tenor de lo que dispone el artículo 5 de Decreto 34/1993, los miembros del Consell los nombra el Gobierno de la Generalidad, a propuesta de los organismos a los que han de representar, de tal manera que, de los 12 representantes de la Administración, 6 son miembros designados por los departamentos de Bienestar Social, Economía i Finances, Sanitari Seguretat Social, Ensenyament, Política Territorial i Obras Publiques, y Comerc, Consum i

¹⁶³ El sector cooperativo está mayoritariamente representado puesto que suma en número 24, de los cuales 4 son de la Federación de Cooperativas de Consumidores; 6 de las Agrarias o del Campo; 4 de la de Trabajo Asociado; 2 por las de crédito; 2 por la de las Cajas Rurales; 2 por la de Vivienda; 2 por la de Servicios; 2 por la de Enseñanza y Escolares.
Artículo 107 de la Ley 4/83, de 9 de marzo de Cooperativas de Cataluña.

Turisme; 2 miembros designados por cada uno de los departamentos de Agricultura, Ramaderia i Pesca y de Industria i Energia; también el Instituto para la Promoción y Formación de Cooperativas propone un miembro representante en el Consejo, representación que se añade a la que consta en la Ley 4/1983 y al Decreto 1/92 del Texto Refundido.

La Confederación de Cooperativas nombra sus representantes en número de trece de entre las diversas ramas de cooperativas, escogidos de tal manera que todos estén representados. El Presidente de la Confederación es uno de ellos y ejerce el cargo de Vicepresidente segundo del Consejo.

El Parlamento nombra a cuatro personas de competencia y reconocimiento en materia cooperativa, conforme ya lo dispone la Ley 4/83 y que la recoge también el Decreto 1/92 del Texto Refundido y que, lo confirma el Decreto 34/1993, de 9 de febrero. Esta es una disposición curiosa puesto que con ella se pretende dar cabida en el Consell a personas que pueden aportar con sus conocimientos o experiencia, elementos positivos para el funcionamiento y orientación positiva del Consell en materia no sólo de sus funciones sino de puntos referencias en temas cooperativos en general.

En cuanto tiene que ver con el tiempo de duración en el ejercicio de los cargos por parte de los miembros del Consell, se precisa de mejor manera que lo establecido en la Ley 4/83, en el artículo 115.2 del Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de Cataluña de 1992, y en especial, en el Decreto 34/1993, de 9 de febrero se dispone que los nombramientos de los miembros tienen carácter indefinido, siendo renovados por el Gobierno de la Generalidad a petición de quien los propuso.

El funcionamiento del Consejo se hace efectivo a través del Pleno y de la Comisión Permanente, según lo dispone así el artículo 7 del Decreto 34/1993 de 9 de febrero con una mecánica de funcionamiento más o menos similar a la que tiene el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi; actualmente el Consejo catalán se reúne de una a dos veces al año en pleno y en comisión permanente cada dos o tres meses para resolver asuntos de trámite, como es el caso del nombramiento de liquidadores o actuando como mediador en algunos conflictos entre socios y cooperativas.

En el Artículo 107 d) de la Ley 4/1983, el Presidente se nombra de entre los miembros del Consell Superior de la Cooperació a propuesta del Consejero competente en materia de cooperativas, por el Consejo Ejecutivo; por disposición del Artículo 5.1a) del Decreto 34/1993, el Presidente es el consejero competente en materia de cooperativas y en quien recae la representación del Consejo en los actos corporativos oficiales (artículo 8a). El Director General de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales ejerce el cargo de vicepresidente primero. El Secretario tiene voz pero no voto.

En lo que respecta a las funciones, se aprecia un significativo asertamiento de la función consultiva de la Administración en el Decreto 1/92 del Texto Refundido, en relación con la Ley 4/1983, pues en el artículo 106 de ésta última se le atribuyen diez funciones entre las cuales destaca el fomento, la defensa y la tutela del movimiento cooperativo o la difusión de los principios cooperativos¹⁶⁴ junto con las funciones de consulta y arbitraje. La disposición del artículo 106 deja un poco confuso el papel del Consell; es decir, dadas las características de éste

¹⁶⁴ La función de fomento, difusión y estudio del cooperativismo comparte el Consejo con el Institut per a la Promoció i Formació Cooperativa, según así lo señalan el artículo 115 de la Ley 4/1983, de 9 de marzo de Cooperativas de

Consejo, algunas de sus funciones son propiamente más de aplicación y ejercicio de la Administración (Dirección General de Cooperativas) y otras del propio movimiento cooperativo.

Por su parte, el artículo 114 del Decreto 1/92 del Texto Refundido de la Ley de Cooperativas concentra en cinco las funciones del Consell Superior de la Cooperació, las cuales responden a la condición consultiva, de participación y mediación de la Administración de la Generalidad como así lo señala, el artículo 117 del Decreto antes citado; estas son: realizar informes, estudios, propuestas y dictámenes de normas y disposiciones destinadas a facilitar la intercooperación; velar por el ejercicio de las funciones inspectoras que corresponden a la Administración en cuanto tiene que ver con la utilización de los Fondos de Educación y Promoción Cooperativa; en su capacidad de intervención en conciliación y arbitraje; y una última en que se deja abierta la puerta para el diálogo de asuntos cooperativos.

Con esto queremos decir que, por un lado, la Administración con un criterio técnico-jurídico debe aprobar o rechazar los estatutos de nuevas cooperativas o imponer sanciones u ordenar inspecciones; mientras que las Federaciones de Cooperativas deben fomentar el movimiento cooperativo, sus principios, la educación y formación cooperativa y, la propia tutela del movimiento cooperativo.

La mayor experiencia en la función pública, lleva probablemente a que en la actualidad sea la Dirección General de Cooperativas la llamada al registro, asesoramiento para la constitución, fomento con la concesión de subvenciones en algunos casos; mientras que a las Federaciones de Cooperativas la representación de intereses de las cooperativas, difusión del movimiento cooperativo, formación,

etc.. De esta forma, al Consejo se le asigna la consulta de normas que afecten a las cooperativas a través de informes, estudios, etc., que no tienen carácter vinculante. Además, el impulso a la intercooperación cooperativa, la conciliación¹⁶⁵ y el arbitraje¹⁶⁶, a tenor del Artículo 114 del Decreto 1/92 del Texto Refundido.

En términos generales se puede calificar de positiva la existencia de este Consejo; básicamente su acción se despliega en puntos importantes como la elaboración del anteproyecto de Ley para la reforma de la Ley de Cooperativas de Cataluña que se aprueba en 1991. Se resuelven algunas consultas por parte de la Dirección General de Cooperativas respecto a la solución de conflictos, el destino del sobrante tras la liquidación de algunas cooperativas y, en general, algunas medidas en relación a la política en materia cooperativa.

Haciendo un balance general podemos decir que el Consell Superior de la Cooperació actualmente tiene pocas actuaciones; las federaciones de cooperativas poco a poco han recuperado el papel protagonista y, por lo mismo, la Administración ejerce el papel que le corresponde. Este hecho ha ocasionado un problema no sólo en Cataluña sino en toda España que antes no se producía; las federaciones de cooperativas viven en buena parte gracias a las subvenciones que otorga la Administración y como consecuencia de ello ninguna federación desea tener controversia u oposición alguna con la autoridad competente en materia de cooperativas por temor a ver reducidas sus subvenciones; con lo cual cualquier asunto pendiente que tuviera que llevarse a decisión del Consell Superior de la

¹⁶⁵ Decreto 118/1993, de 6 de abril, de desarrollo del procedimiento de conciliación ante el Consejo Superior de la Cooperación.

¹⁶⁶ Decreto 177/1993, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de arbitraje del Consejo Superior de la Cooperación. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 1776, de 28.7.1993.

Cooperació ya no se plantea puesto que se trata directamente entre la federación afectada y la Administración¹⁶⁷.

Dos años más tarde de la creación del Consell Superior de la Cooperació se dicta la Ley 2/1985, de 2 de mayo de Sociedades Cooperativas Andaluzas¹⁶⁸ que crea el Consejo Andaluz de Cooperación en su artículo 106. En él no se hace una definición del Consejo, pero según señala en la exposición de motivos y en el propio articulado de la Ley es un organismo de encuentro entre la Administración y el movimiento cooperativo andaluz. El legislador lo justifica dentro del marco encomendado a la Junta de Andalucía en la promoción y desarrollo cooperativo, aunque extrañamente se encuadra la Ley dentro del Capítulo del Asociacionismo Cooperativo junto a las Federaciones de Cooperativas pues es órgano que pertenece a la Administración.

En su composición, según el Artículo 106.2 de la Ley 2/1985, se toma en cuenta a los representantes de la Junta de Andalucía y las organizaciones cooperativas, dejando su desarrollo a una disposición reglamentaria. El Presidente se nombra de entre los miembros del Consejo por parte del Consejero de Trabajo y Seguridad Social; y el Secretario, nombrado por éste último, el cual tiene voz pero no voto.

¹⁶⁷ Las federaciones de cooperativas se encuentran más preocupadas por su situación económica que por cuestiones relativas a su condición de cooperativas o de movimiento cooperativo; ello ocasiona que se produzca un declive en materia de debate y diálogo en el seno del Consell en la medida en que los temas a debatirse se planteen directamente entre la federación afectada y la Administración, dejando al margen al Consell Superior de la Cooperació.

¹⁶⁸ Ley 2/1985, de 2 de mayo de Sociedades Cooperativas Andaluzas. BOE de 4 de junio de 1985.

El Consejo Andaluz de Cooperación concentra en su artículo 106.6 de la Ley 2/1985 nueve funciones que van desde la difusión de los principios del movimiento cooperativo, pasando por la defensa de intereses legítimos de las cooperativas hasta desarrollar funciones arbitrales y de formulación de disposiciones legales; es decir, es un órgano de promoción y desarrollo cooperativo de la Junta de Andalucía, aplicando así el precepto constitucional contemplado en el artículo 129.2. Cabe decir no obstante, que éste Consejo desarrolla funciones que también pueden llevarlas a cabo las federaciones o una Confederación, pues no son exclusivas ni del Consejo ni tampoco de una Confederación como es el caso de la difusión de los principios del movimiento cooperativo o el estímulo a la educación y formación cooperativa. También se le asigna la función de arbitraje, la promoción de actividades sectoriales del movimiento cooperativo, etc., y las demás que se le atribuye el Artículo 106 de la Ley.

Por otro lado, cinco meses después de dictarse la Ley de Cooperativas Andaluzas se promulga la Ley 11/85, de 25 de octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana¹⁶⁹; que, según el contenido de su preámbulo, regula en el Título IV la Administración Pública especializada en cooperativismo, en congruencia con la concepción del mismo al servicio de la igualdad social en aplicación del artículo 129.2 de la Constitución. Por esta razón se la sitúa bajo la competencia de la materia de Trabajo en la Administración y en tal medida es un órgano colaborador de la Generalitat Valenciana; en efecto, la propia Ley lo califica como tal asignándole las funciones de fomento, asesoramiento, informe, conciliación y arbitraje.

¹⁶⁹ Ley 11/1985, de 25 de octubre de Cooperativas de la Comunidad Valenciana. BOE de 4 de marzo de 1986.

En el artículo 107.1 de la Ley 11/1985, se le define como un organismos colaborador de la Generalitat Valenciana en las competencias que la misma le tiene encomendadas, dotándole por lo mismo de personalidad jurídica y capacidad de obrar para aquellos actos destinados al cumplimiento de sus fines. Es pues un órgano que forma parte de la Administración, según así lo señala el artículo 107.2, y al que el artículo 107 de la Ley 3/1995, de 2 de Marzo, de modificación de la Ley 11/1985, le atribuye condición de órgano de promoción, asesoramiento y planificación en política y legislación cooperativa.

La composición del Consejo lo determina el artículo 107.1 de la Ley 11/1985, según el cual, y bajo regulación reglamentaria, el movimiento cooperativo tiene participación mayoritaria, frente a los representantes de la Administración nombrados por el Consell de la Generalitat y de todos los grupos parlamentarios de las Cortes Valencianas. El artículo 107.1 de la Ley 3/1995, por su parte, dispone que corresponde a las confederaciones de cooperativas de la Comunidad Valenciana la designación de sus representantes.

El Presidente no lo nombra el Consell de la Generalitat Valenciana (artículo 107.1), sino el propio Consejo de entre sus miembros; así también se nombra al Secretario.

En cuanto a la financiación el artículo 107.2 de la Ley 11/1985, corre a cargo de una asignación en el Presupuesto de la Generalitat, de las aportaciones del movimiento cooperativo y los productos de sus bienes y servicios que preste, subvenciones y otros ingresos aprobados por las Cortes Valencianas. En la nueva Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana (Ley 3/95 de 2 de marzo de 1995), es responsabilidad de la conselleria competente en cooperativas la dotación de recursos personales y económicos para su funcionamiento (artículo 107.2).

El Consejo Superior de Cooperativismo, desde la Administración realiza una labor de consulta y asesoramiento, según así se desprende de sus funciones; además tiene a su cargo la labor de impulso, promoción, fomento a la educación y a la formación cooperativa¹⁷⁰; a las que se suman las de conciliación y arbitraje, según consta del Artículo 108 de la Ley 3/1995.

Podemos decir que tras la creación del Consejo y su regulación mediante Decreto 170/86, de 29 de diciembre, su actividad gira principalmente en relación a actos de conciliación y a la emisión de informes de proyectos legislativos con trascendencia en materia cooperativa; en materia de conciliación la labor desarrollada por el Consejo Superior del Cooperativismo suma una media anual de siete actos, aunque en muchos de ellos no se llega al final por no comparecer una de las partes en conflicto. En materia de informe normativo hay que decir que las actividades desarrolladas son muy escasas, resaltando la labor desempeñada en la reforma de la Ley Valenciana de Cooperativas, siendo no obstante que sus esfuerzos no se llegan a materializar por la incidencia de la voluntad política. Al respecto hay que decir que cuando a finales de 1994 se terminan los trabajos de reforma de la Ley, actualmente en vigor, el Consejo se encuentra inoperante y esta es la razón por la cual no interviene en dicho proceso, siendo la Confederación de Cooperativas la que realizando un trabajo de encuentros e informes con la

¹⁷⁰ La labor de fomento, formación e impulso cooperativo la comparte el Consejo Superior con el Instituto de Promoción y Fomento del Cooperativismo, según el artículo 93 de la Ley 11/85, de 25 de Cooperativas de la Comunidad Autónoma de Valencia; regulado por Decreto 135/86, mediante el cual se le otorga a dicho Instituto la condición de unidad administrativa dependiente de la Dirección General de Empleo y Cooperación de la Consellería de Trabajo. No obstante se concluye con una etapa de este Instituto cuando por Decreto 40/1994, de 21 de febrero se modifica el Reglamento Orgánico de la Consellería de Trabajo, ya que a partir de entonces algunas de las funciones que desarrollaba el Instituto pasan a ejecutarse por el Servicio del Consejo de Cooperación, suspendiéndose las reuniones del Consejo de Dirección ante la ausencia de convocatorias. La Ley 3/95 de modificación de la Ley de Cooperativas mantiene la redacción original, dejando por lo mismo la puerta abierta para su reactivación.

Comisión redactora de la Ley y los grupos parlamentarios, hace viable la participación del sector cooperativo en esta materia.

Al igual que lo que ocurrido con el Consejo Superior de Cooperativismo contemplado en la Ley General de Cooperativas de 1987, el Consejo Superior del Cooperativismo de Valencia mediante Ley 6/93, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 1994¹⁷¹ en su artículo 46, se suprimió junto con varias entidades autónomas de carácter administrativo, pasando sus funciones a distintas Consellerias en función a las que estuvieren adscritas, lo que para la materia cooperativa pasa a la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales con el Servicio de Cooperación dentro de la Dirección General de Empleo y Cooperación¹⁷². Una de las razones que justifican la supresión del Consejo parece ser la reducción de costes, aunque de hecho el Consejo Superior de Cooperativismo los últimos años tiene un presupuesto de cero dado su carácter y nivel de actividad, de modo que ello ocasiona una paralización total de sus actividades y en especial la de conciliación.

Actualmente el Consejo Superior de Cooperativismo de Valencia se encuentra contemplado en la nueva Ley con funciones similares a las del extinguido por la Ley de Presupuestos antes citada, esto es, las que van desde informar o dictaminar acerca de disposiciones que afecten al cooperativismo, el fomento cooperativo, intervenir en la planificación del desarrollo del movimiento cooperativo o colaborar con la política en materia cooperativa de la Generalitat Valenciana (artículo 107.3), hasta las funciones de conciliación y arbitraje (artículo

¹⁷¹ Ley de la Generalitat Valenciana 6/1993, de 31 de diciembre de Presupuestos para el ejercicio de 1994. Boletín Oficial de la Generalitat Valenciana N° 2176 de 31 de diciembre de 1993.

108 de la Ley 11/85 de Cooperativas de Valencia), quedando pendiente su desarrollo reglamentario.

Por otro lado, en el año 1989 y amparado por el principio constitucional, ya común al igual que para los otros Consejos de este estilo, se crea encuadrado bajo el capítulo II de la Promoción Cooperativa, del Título III de la Ley Foral 12//1989, de 3 de Julio de Cooperativas de Navarra, el Consejo Cooperativo de Navarra. Este Consejo se contempla en el artículo 80 de la citada Ley, amparado bajo la pauta señalada por la Ley 3/1987, de 2 de abril General de Cooperativas; en efecto, las disposiciones de esta Ley rigen con carácter principal, a tenor del supletorio de la Ley 3/1987, de 2 de Abril, General de Cooperativas.

Tal y como el artículo 80 de la propia Ley Foral 12/1989 señala, el Consejo Cooperativo de Navarra es un órgano consultivo de la Administración de la Comunidad Foral en materia cooperativa; con fuente en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. No entraña por consiguiente mayor explicación su configuración. Está compuesto por 5 miembros designados por el Gobierno de Navarra y 5 designados por las Uniones de Cooperativas; con lo cual, la mayoritaria intervención cooperativa que caracteriza a los otros Consejos, no se produce en éste, a tenor de lo que dispone el artículo 5 del Decreto Foral 154/1990, de 14 de Junio, por el que se aprueba el Consejo Cooperativo de Navarra.

El Presidente ostenta la representación del Consejo y es nombrado a propuesta del Consejo, por el Gobierno de Navarra. Se prevé en caso de no haber acuerdo en las tres primeras votaciones de Presidente, que el Gobierno sea el que

¹⁷² Decreto 40/1994, de 21 de febrero, del Gobierno Valenciano por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Trabajo y Asuntos Sociales.

lo designe (Artículo 13 del Reglamento); tiene también un Vicepresidente nombrado por el Consejo y, un Secretario con voz pero sin voto, nombrado de entre los miembros del Consejo.

Al igual que lo que ocurre con los demás Consejos, en el de Navarra se mezcla la condición consultiva del mismo, con otras funciones que son atinentes más a la labor cooperativa; con lo cual a la función consultiva se le suman otras de carácter ejecutivo e incluso decisorio. Sus funciones van desde informar, dictaminar o proponer recomendaciones legislativas en cuanto tiene que ver con la regulación, fomento, promoción y desarrollo del cooperativismo de Navarra (artículo 80.1a) de la Ley Foral 12/1989), pasa por solicitar la presencia del personal de la Administración que interviene en la elaboración de proyectos o disposiciones de normas sobre cooperativas (artículo 3 del Reglamento); ser oído en la tramitación de expedientes de descalificación de Cooperativas (artículo 2 f) del Reglamento), hasta ejercer la función de arbitraje en cuestiones litigiosas entre cooperativas o entre éstas y sus socios (artículo 2 d) del Reglamento).

La actividad del Consejo Cooperativo de Navarra se pone de manifiesto en actividades muy puntuales, por ejemplo la participación en el estudio de la propia Ley Foral 12/1989 de Cooperativas; en la Ley Foral 9/1994, de 21 de junio, reguladora del Régimen Fiscal de las Cooperativas; en el Decreto Foral 154/1990, aprobatorio del propio Consejo; y en el Decreto Foral 351/1993, de 22 de noviembre, regulador de las Cooperativas de Utilización de Maquinaria Agrícola.

Finalmente debemos mencionar al Consejo Superior del Cooperativismo creado por Ley 3/1987, de 2 de Abril, General de Cooperativas; el cual, como dejamos indicado en el capítulo anterior, nunca se llega a poner en funcionamiento quedando en letra muerta su aplicación. Sus funciones también reflejan una triple perspectiva funcional, es decir, orientada al impulso y fomento cooperativo, en su

condición consultiva y en materia arbitral. En el año 1988 se estudia la figura del Consejo Superior de Cooperativismo de España para lo cual el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi hace algunas contribuciones al respecto de lo que se le plantea¹⁷³, pero no se llega a ninguna realización concreta en esta materia.

Para cuando se crea en esta Ley el Consejo Superior del Cooperativismo, ya el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi lleva algunos años funcionando y están creados los Consejos de Cataluña, Andalucía y Valencia. Por consiguiente, hay una experiencia, aunque mínima, importante para tenerse en cuenta. Surge por consiguiente, amparado por el artículo 129.2 de la Constitución y precedido por una larga lista de experiencias de este tipo, de las que si bien es verdad, muy pocas de entre ellas tiene plena validez en la realidad, son sin embargo en su conjunto referencias importantes.

El margen de aplicación y vigencia que tiene el Consejo Superior del Cooperativismo es interesante en virtud del factor competencial en materia de cooperativas por parte del Estado; no obstante, este Consejo tiene una vida jurídica muy corta pues tres años después de su creación, se lo deroga por efecto del artículo 98.5 de la Ley 31/90, de 28 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1991, terreno éste último que no pretendemos abordar por ser dispar al centro de nuestro análisis.

Advertimos con anterioridad que este órgano no llega a entrar en funcionamiento, queda en letra muerta hasta que termina su existencia legal con la Ley 31/90. Destacamos, no obstante, que el legislador lo crea y lo inserta bajo el Título III del Asociacionismo Cooperativo, pese a que en el artículo 162.1 figura

¹⁷³ Acta de 12 de julio de 1988 del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.
Acta de 8 de diciembre de 1988 del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

como órgano consultivo y asesor de la Administración General del Estado en materias relacionadas con el cooperativismo; lo cual, es ciertamente un contrasentido, sobre todo también porque no es un ente propio del movimiento cooperativo.

El Consejo Superior del Cooperativismo es evidentemente un órgano consultivo de la Administración Central del Estado, pero al que se le otorga personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar (artículo 162.1 de la Ley); lo cual plantea, como lo expresa F. Alonso Soto, que *"se ha configurado una entidad estatal que encaja perfectamente dentro de la Ley de 26 de diciembre de 1958 más que dentro de la Administración Institucional, y todo ello en contra de las directrices de Economía y Hacienda de evitar la proliferación de nuevos organismos"*¹⁷⁴.

Por otra parte, se compone por representantes de la Administración Central, de las Administraciones Autonómicas y de las Asociaciones Cooperativas de ámbito estatal; y, en lo referente a sus funciones, comparte junto con las de naturaleza consultiva como informar o dictaminar sobre disposiciones que afecten a las cooperativas artículo 162.3 a); otras propias de los propios cooperativistas y sus entidades, como colaborar con programas para la educación y formación cooperativa (artículo 162.3 b), así como las de conciliación y arbitraje (artículo 163).

De cualquier manera y como queda indicado, la intención del legislador para lograr a través de éste órgano un acercamiento de la Administración Central con los cooperativista queda frustrado; la prueba es el escaso margen de vida que tiene este Consejo y la inerte existencia real.

¹⁷⁴ Alonso Soto, F.: "Asociacionismo Cooperativo": o.c. pg. 134.

Para terminar este apartado debemos finalmente referirnos al Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social-INFES, puesto que aunque formalmente no se le puede considerar como el continuador propiamente dicho del Consejo Superior del Cooperativismo en virtud de que tiene un espectro más amplio de acción que aquel, y porque no responde a las características que configuran el perfil de la figura del Consejo Superior de Cooperativas; aparece sin embargo por creación de la Ley 31/90, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, para realizar lo que hasta ese momento en la Ley debe desempeñar el ente extinguido.

Como señala el artículo 2.1 del Real Decreto 1836/1991, es el órgano gestor de fomento de la economía social; es un organismo autónomo de carácter administrativo como así lo indica el artículo 98.1 de la Ley 31/90, de los comprendidos en el artículo 4.1a) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de Septiembre. Por consiguiente, se le aplica la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de Diciembre de 1958; el propio Real Decreto 1091/1988; el artículo 3.5 del Real Decreto 1836/91.

Nace dentro del marco de la racionalización del gasto público y, amparado por la potestad organizativa del legislador en materia de presupuestos. Bajo esta circunstancia jurídica, traslada las competencias asignadas al ente desaparecido, aunque con un campo de acción más amplio; esto es, como organismo se desenvuelve en el marco de la economía social como gestor de la política de fomento a nivel estatal, sustituyendo a la Dirección General de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales y, desde luego, al propio Consejo Superior de Cooperativismo.

El Instituto de Fomento y Economía Social tiene encomendadas actividades administrativas como son la calificación, inscripción y certificación de actos en relación con la Sección Central del Registro de Cooperativas, Registro Administrativo de Sociedades Anónimas Laborales y Registro de Fundaciones Laborales; también tiene a su cargo la coordinación y cooperación con otros Departamentos, Comunidades Autónomas, organismos e instituciones a nivel nacional e internacional que realicen actividades dentro del espectro de la economía social. En términos generales este Instituto en materia cooperativa tiene bajo su responsabilidad la promoción, desarrollo y asistencia técnica, facilitar las formas de financiación a través de programas de subvenciones y ayudas al sector cooperativo.

Puede decirse que la utilización de normas presupuestarias, plantean en ocasiones problemáticas diversas en el entorno jurídico, al punto que a veces originan verdaderos abusos. Las Sentencias del Tribunal Constitucional son reveladoras entorno a determinar los puntos clarificadores sobre el alcance y límites de las Leyes de Presupuestos Generales: la Sentencia 63/1986, la Sentencia 65/1990 y la Sentencia 76/1992.

En nuestro ámbito de aplicación podemos decir, de manera general, que aunque ciertamente resulte poco ortodoxo e incluso poco técnica la supresión del Consejo Superior del Cooperativismo y su traspaso al Instituto Nacional del Fomento de la Economía Social, no se puede afirmar, por contra, que dicho procedimiento sea inconstitucional.

De lo expuesto es indudable que el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es el punto de referencia, entrado el régimen democrático, de los demás Consejos de Cooperativas; este hecho se pone en evidencia no sólo por la relación cronológica de aparición de los mismos sino fundamentalmente, teniendo en

cuenta el perfil de cada uno de ellos y sobre todo las funciones que en sus respectivas leyes se contempla bajo su cargo; aspectos en los que se pone de manifiesto la indudable influencia del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi sobre aquellos. Es ciertamente indiscutible que el Consell Superior de Catalunya guarda también distancia con los restantes Consejos. A nivel general puede decirse que el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi ha venido desarrollando una actividad fecunda y continuada que evidentemente no se observa en el conjunto de Consejos de cooperativas restantes, siendo que algunos de ellos tienen el auxilio y actúan conjuntamente con órganos de colaboración como son el Consejo Superior de Cooperativas de Valencia con el Instituto de Promoción y Fomento del Cooperativismo y el propio Consell Superior de la Cooperación de Catalunya con el Institut per la Promoció i Formació Cooperativa.

Resulta interesante observar que pese a la extraña configuración jurídica del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, podría este hecho haber ocasionado su estancamiento o inactividad frente a los demás Consejos con una naturaleza jurídica más definida, más cercana o, mejor dicho, formando parte misma de la Administración. El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi ha sido y es un ente permanentemente activo; por lo mismo, y dada la importante obra que ha llevada a cabo, destaca en relación a sus similares en el concierto cooperativo español y también con respecto a figuras jurídicas aproximadas de otros ámbitos, con las que comparte parecida inspiración y filosofía como son el Consejo Económico y Social y el Consejo de Relaciones Laborales del propio País Vasco.

CAPITULO IV: FUNCIONES DEL CONSEJO SUPERIOR DE COOPERATIVAS DE EUSKADI

1. Situación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi al momento de su creación como factor que incide en el desarrollo de sus funciones

Al estudiar las funciones que la Ley 1/82 asigna al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi y la manera como este las desarrolla, encontramos que en sus inicios existe incertidumbre, poca claridad y gran dosis de improvisación. La tónica que caracteriza al Consejo en su proceso evolutivo tiene gran parte de estos elementos; justificables tomando en cuenta la manera como se crea el ente, pero que evidencian una carencia de dirección.

Existe una predisposición favorable a impulsar el cooperativismo tanto de la Administración como de los cooperativistas convocados, pero esto ciertamente no es suficiente, al punto que los primeros pasos de este ente se dan de manera intuitiva; esto explica que cuando el 28 de enero de 1983 se constituye formalmente el Consejo no exista entre sus iniciadores una idea delimitada y definida de lo que es propiamente este ente, ni tampoco hacia donde debe dirigir en términos puntuales y concretos su campo de acción.

Evidentemente la referencia legal está dada tanto en lo que se entiende por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi como por lo que se pretende que éste haga, es decir, por sus funciones; pero ciertamente dicha formulación legal encuentra un claro divorcio, no con la intención que tanto la Administración como los cooperativistas comparten en términos generales, esto es, impulsar, fomentar y desarrollar el cooperativismo vasco, sino en la disponibilidad real que existe por entonces en quienes van a ser los ejecutores y directores de esta obra.

Tras casi un año de haberse creado en la Ley, el flamante Consejo está más cargado de buena voluntad que de criterios científicos y técnicos puntuales acerca de lo que se debe hacer; por consiguiente, se emprende una labor desde el vacío y por lo mismo, se ve obligado a dotarse de base y de contenido propios. Así no cabe duda que la labor inicial es virtualmente difícil, sobre todo porque de manera permanente se plantea la necesidad de determinar cuál es la identidad de este ente aunque en el artículo 70 de la Ley 1/82 se intenta configurar el marco jurídico y cooperativo del Consejo, cuando éste se pone en marcha, no existe precisión de ideas sobre su propio contenido y naturaleza.

Los noveles consejeros encuentran una figura jurídico-cooperativa de tan particulares características que requieren, frente a las dudas que se suscitan, ir abordando el estudio no sólo de las funciones, que por sí y tal y como las enuncia la Ley tienen un margen muy amplio y genérico, que incluso podría decirse vago e impreciso, sino también de lo que es, en sí mismo, el Consejo Superior de Cooperativas, hecho que se mantiene como una constante hasta la promulgación de la Ley 4/93 en la que se define con más claridad su naturaleza jurídica.

En cualquier caso, a partir del planteamiento que hace la Ley 1/82, el Consejo Superior de Cooperativas empieza un proceso en el que se marca en principio una necesidad de autodefinición, proceso en el cual participan los distintos sectores del cooperativismo vasco que lo integran, los cuales, al no ser elegidos democráticamente sino por su carácter más significativo en el orden económico dentro una área cooperativa, se ven forzados a acondicionarse a una formulación jurídica creada por la Administración sin ser por lo mismo un ente nacido del propio movimiento cooperativo.

De lo dicho básicamente el problema que se produce radica en que la formulación jurídica no se ajusta a la realidad cooperativa; esto es, aquellos cooperativistas que tienen representación en el Consejo, al no existir un movimiento organizado y estructurado, se ven en la tarea de contribuir a la formación de un ente ideado por la Administración, ajeno por consiguiente a sus raíces, y que como tal corre el grave riesgo de convertirse en un ente fantasma en el espectro jurídico-burocrático.

El principio, y dado ese estado de cosas, bajo el perfil señalado por el artículo 70 de la Ley 1/82, no resulta fácil, pues, la fase inicial de construcción institucional en la que, si bien para los cooperativistas es un foro indiscutiblemente positivo para exponer su situación y necesidades, éstas a su vez son tan variadas y diferentes como las distintas cooperativas existentes que subsisten aisladas de manera general, entre sí; esto obliga, a tratar de clarificar las posibilidades que ofrece el Consejo, sus directrices generales y fundamentalmente la misión y funciones que debe desempeñar.

El punto de vista de los representantes de las cooperativas es muy importante, ya que sirve de referencia del estado en que éstas se encuentran y cuáles son las prioridades más inmediatas que se deben atender; de esta manera el Consejo empieza a actuar en una triple dimensión: se convierte en el centro que recoge información cooperativa; sirve de espacio de debate, discusión y análisis de la misma, y, posibilita la fijación de criterios y líneas de actuación y participación del cooperativismo vasco.

En esta inicial toma de contacto del Consejo Superior de Cooperativas con el entorno cooperativo se observa que hay una serie de necesidades que acusan las cooperativas y que indefectiblemente se deben satisfacer; por lo mismo, y fuera del margen expreso que determina la Ley, se cae en la cuenta que el Consejo

debe desarrollar otras funciones colaterales, subsidiarias en unos casos y fundamentales en otros, que no están contemplados en la misma.

La razón para que el Consejo considere que debe asumir bajo su cargo actividades que no le asigna expresamente la Ley se produce tras la exposición de los distintos intereses de sus miembros, tanto al enfocar lo que se entiende que debe ser el propio Consejo Superior de Cooperativas, como las funciones que debe llevar a cabo. Ahora bien, esto presenta varios problemas puesto que, pese a tener el cuadro legal que lo regula, en éste no se observan líneas precisas y claras de actividad que previamente tiene que ejecutar el Consejo si quiere que su acción sea eficaz, lo cual nos hace concluir que, aunque es indiscutiblemente necesaria su existencia, en su nacimiento se opera de manera precipitada.

Los primeros años de vida del Consejo se desarrollan fundamentalmente tratando de orientar y delimitar sus puntos de referencia jurídicos y propiamente cooperativos; es decir, en base a los criterios que aportan sus miembros se intenta buscar la línea conductora de su actividad y se producen los primeros contactos con temas que tienen plena vigencia en la vida cooperativa, pero ciertamente no hay un plan de trabajo definido o programado. Esto claramente obedece a que la Ley crea un Consejo vacío de contenido y de forma jurídica extraña e irregular.

Recorriendo la actividad del Consejo desde los años 1983 hasta 1987 inclusive, no se aprecian líneas de acción concretas, metodológicamente ordenadas y ajustadas a los parámetros legales; el problema no radica aquí en los miembros del Consejo, pues a éstos se les entrega en las manos el desarrollar un ente creado por inspiración de la Administración que, si bien es cierto va a servir para potenciar el cooperativismo vasco y su creación obedece a una evidente e

ineludible necesidad a la que hay que hacer frente, no tiene sin embargo una base organizativa previa que lo sustente.

En esta cierta precipitación en la creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, explicable en cualquier caso, no se recogen con anticipación criterios, sobre todo del sector cooperativo, que sirvan, antes de su puesta en marcha, para tener una idea algo más precisa de lo que se debe hacer y hacia donde se debe ir. Una Administración en formación y un movimiento cooperativo desarticulado que además no dialogan para crear un ente como el Consejo Superior de Cooperativas dan la impresión de no ser una buena base para que éste funcione.

La formulación jurídica del Consejo y la orientación de sus funciones podría haberse presentado de otra manera más técnica y más ajustada a la realidad cooperativa si se llega a tener en cuenta en el momento de su diseño y configuración estas referencias; por eso se explica el que los consejeros al asumir sus funciones en el Consejo se encuentren con falta de criterios referenciales sobre el propio ente y la misión que debe desarrollar, lo cual ciertamente se refleja en los primeros años de funcionamiento.

En un balance general, durante los años 1983 hasta 1987 son varios los temas que se abordan en el seno del Consejo, aunque sin una línea clara de continuidad. Sugerencias, comentarios y en general temas sobre los que debe recaer la labor que tiene que desarrollar el Consejo se abordan internamente sin un esquema o plan de acción preconcebido; sugerencias y comentarios que aunque ciertamente responden de manera directa a inquietudes de los cooperativistas, no llegan a plasmarse en programas de trabajo definidos y continuados. Esta es la tónica que caracteriza al Consejo de aquellos días.

No cabe duda que la formulación de la Ley 1/82 respecto del Consejo está planteada en términos lo suficientemente amplios, que permite a éste actuar con un margen suficientemente cómodo de libertad y discrecionalidad; pero su punto de partida no es certero. De hecho, son los propios consejeros los que tienen que descubrir lo que es y la orientación que debe tomar el Consejo una vez que éste ya surge como figura jurídica cooperativa en la Ley.

En definitiva, queremos decir que primero se crea el Consejo Superior de Cooperativas en la Ley, ciertamente en base a una sólida y fundada necesidad, para luego tratar de ajustar la realidad cooperativa a dichos parámetros legales. Por lo mismo, sin determinar las claves necesarias previas sobre las que se tiene que asentar el Consejo, cuesta mucho sacarlo adelante, pues uno de los primeros síntomas del desfase que se produce entre la norma que lo crea y dicta sus funciones y la realidad existente, es la ausencia de una identidad clara y definida, ausencia que permanentemente rodea la mente de los miembros del Consejo hasta entrar en vigor la Ley 4/93.

En el seno del Consejo se entiende que no se puede avanzar si no se tiene una base sólida que sirva de centro y punto de partida; es decir, se coincide en el criterio de resolver dos necesidades prioritarias e inmediatas: la primera es trabajar en la normativa jurídica del Consejo; y la segunda es proyectar una fórmula de organización de las propias cooperativas. Estas dos líneas de acción desde 1983 hasta 1988 están marcadamente trabajadas, son permanentes, constantes y centran la labor del Consejo durante esos años.

A partir de 1988 y sobre todo en 1989, una vez constituidas las federaciones de cooperativas, el Consejo sigue trabajando en su regulación jurídica y en la precisión de su identidad; además, hace efectivo el ejercicio de otras funciones como el arbitraje y potencia su labor de informar preceptivamente.

Entra también en una segunda etapa de apoyo y consolidación de las federaciones ya creadas y sigue una línea activa de participación y contactos tanto hacia la Administración como fuera de ella en todo lo que afecta al cooperativismo vasco y sus vinculaciones en el ámbito internacional.

El ingreso del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi al mundo jurídico-cooperativo es sobradamente bienvenido y necesario, pero no deja de ser algo desordenado y extraño a la naturaleza cooperativa. Con ello no queremos decir que la formulación inicial que del mismo presenta la Ley 1/82 esté del todo equivocada, puesto que es sumamente claro lo imprescindible de su existencia para el cooperativismo vasco; no cuestionamos, entonces, la presencia del Consejo pero sí denotamos una falta de estudio, investigación y preparación previos al diseño y puesta en marcha del mismo¹.

Por lo que queda anotado, encontramos que en una observación inicial de lo que es y como surge el Consejo, sus funciones según la Ley 1/82 y el desarrollo de su actividad, aunque indiscutiblemente importante como ente motor del cooperativismo vasco, resulta, no obstante, una figura un tanto abstracta y confusa. En este sentido, lo criticable, que de manera indudable nace por efecto de la improvisación, se traduce en la realización de sus funciones; es decir, no solamente en la materialización de algunos de sus objetivos, sino la metodología aplicada, el tiempo requerido y la falta de una presencia más significativa, sólida y fuerte.

¹ Con esto no queremos desconocer que se impone ciertamente su carácter de centro de encuentro, debate y discusión para concentrar las distintas fuerzas cooperativas y abrir de esta manera canales de expresión, quebrando la posibilidad de dejar que sea la Administración la conductora principal de la acción procooperativa; cumpliéndose de esta forma una de las intenciones que motivaron su creación.

En un balance final sobre este tema podemos concluir que entre los mentores del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se descubre una predisposición positiva y favorable hacia el cooperativismo de indudable valor; entendemos que, bajo la inspiración del Consejo Superior de la Ley Catalana de 1934 y antes que ésta la de su homólogo francés, en la Ley 1/82 de Cooperativas de Euskadi se plantea como una oferta y posibilidad de salida y desarrollo del cooperativismo vasco que se entiende se va a ir haciendo a sí mismo, antes que como una formulación que responda fielmente a la ortodoxia jurídica.

Por la forma como se formula el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, por sus deficiencias y por su mecánica de actuación podemos decir que se desarrolla como una experiencia; y como tal, de no mediar un decidido impulso de la Administración, una actitud cordial del Parlamento Vasco que mira con buenos ojos al Consejo y el compromiso de responsabilidad de los cooperativistas, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi puede que ni siquiera hubiere podido existir o se hubiese frustrado como sucedía entonces por ejemplo con el Consejo Económico y Social.

Entendemos que la idea en relación a la cual gira la existencia y los fines inmediatos del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es el fomento al cooperativismo vasco. A esta apreciación llegamos tras estudiar el espíritu en que se formula el artículo 70.1 de la Ley 1/82; por esta razón consideramos, además, que este es el sentido fundamental del origen de este ente, ciertamente de naturaleza mudable, pues cumplido el fin principal, necesariamente tiene que transformarse y reconducir el rumbo de sus funciones, como así lo acredita la formulación de la Ley 4/93.

Tras el planteamiento de *"máximo órgano de promoción y representación de las cooperativas y sus organizaciones"*, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi tiene como objetivo final dar impulso y *"fomentar"* el cooperativismo vasco; por lo mismo, la categoría de *"máximo órgano"* o su condición seudo representativa de las cooperativas no responden a otra cosa que al obligado acondicionamiento jurídico del mismo en el concierto legal. En efecto, y aunque en el artículo 70.1 se le presente como la línea orientativa, es indudable que no es sólo un principio informador supremo el fomento cooperativo, sino que constituye la esencia misma del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

Bajo la consideración expuesta y analizándola en conjunto con las funciones del Consejo, no es de extrañar que todas apunten en última instancia en esa dirección, compartiendo en este sentido responsabilidades tanto por parte de la propia Administración como por el propio movimiento cooperativo. De esta manera, el efecto positivo que se busca puede desplegarse en tres direcciones: la primera, en tanto la Administración obtenga un beneficio importante en la medida que, aun cuando su función de dirección no es plenamente directa, pues precisamente eso es algo que se pretende evitar, posibilite el desarrollo de un sector económico y social que no sólo genera empleo sino que además está sustentada por una doctrina que propugna valores constitucionalmente afines.

La segunda dirección apunta a que el cooperativismo vasco también se beneficie, no sólo por el hecho de poder intervenir más directamente en los temas que le atañen, sino porque sirviéndose del Consejo Superior de Cooperativas, puede desarrollarse y aprovechar de mejor manera sus peculiaridades, cuidando y mejorando la interrelación de sus miembros, potenciando sus posibilidades, y ejerciendo una defensa más directa de sus intereses; sin olvidar tampoco, la

importancia que tiene el poder disponer de una mayor presencia en el concierto socio-económico y jurídico de su entorno.

La tercera dirección, se encamina al beneficio de la estructura jurídica que regula el ámbito cooperativo, puesto que al tener una conexión directa los cooperativistas con los Poderes Públicos Vascos, que ciertamente es otra de las intenciones que motivan la creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, esa comunicación directa hace más factible que la normativa jurídica cooperativa, y por consiguiente la regulación a las propias cooperativas, se realice con más conocimiento de causa, sea más próxima a la realidad cooperativa y pueda ser, como instrumento, eficaz.

Por lo expuesto y de manera general podemos afirmar que, tal y como se presenta el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en el ámbito cooperativo vasco, su principio y fin en el planteamiento de la Ley 1/82, puede sintetizarse en una consideración muy amplia: *"fomentar el cooperativismo vasco"*. Este es pues, su móvil principal al cual acompañan otros de naturaleza más puntual y que en la Ley 4/93 se perfilan con mayor precisión, delimitando con más claridad que en la Ley 1/82 tanto la naturaleza como las funciones del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

Durante la vigencia de la Ley 1/82 cuesta mucho al Consejo ir determinando las prioridades a las que tiene que hacer frente; de hecho, este es el factor determinante para interpretar y entender como desarrolla sus funciones, tanto las expresamente señaladas en la Ley como aquellas que, en puridad cooperativa no le correspondería llevar a cabo; este es el caso de la representación del movimiento cooperativo vasco que si bien la Ley 1/82 depositó en el Consejo dicha representación, éste a pesar de no poder ejercerla de manera formal, si actuaba como vehículo portavoz o medio de interlocución del cooperativismo vasco hasta

como vehiculo portavoz o medio de interlocución del cooperativismo vasco hasta que se constituye la Confederación de Cooperativas de Euskadi que asume la auténtica representación del mismo.

Por otra parte, cuando se presentan al análisis las funciones del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, tenemos que mirar sin alteraciones a la disposición legal y seguir su formulación, pero en nuestro caso, dadas las circunstancias mencionadas y también porque se trata de una verdadera labor de edificación partiendo de una base casi inexistente, resulta muy difícil hacer coincidir plenamente las funciones mencionadas en la Ley con el trabajo que hay que realizar.

No queremos decir que el Consejo realice funciones dentro de la Ley y funciones fuera de la misma, sino que dado el estado y circunstancias de su aparición y desarrollo, por una parte ejecuta las funciones expresamente señaladas por la Ley, y por otra se ve obligado a desarrollar otro tipo de actividades cumpliendo el espectro general de lo que implica el fomento, con lo cual resuelve actividades que de otra manera no se llevarían a cabo o harían incongruente su labor general.

La actividad del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi tiene un proceso evolutivo en el cual se reflejan las necesidades y propuestas de los propios cooperativistas; las cuales se ponen en la mesa de discusión, destacándose entre ellas como preocupaciones iniciales su regulación interna, la vertebración del movimiento cooperativo vasco y, su permanente necesidad de autodefinición.

2. Desarrollo de las funciones durante la vigencia de la Ley 1/82, de 11 de febrero y 4/93, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi

Entendemos, tras la observación del trabajo realizado por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, que al analizar las funciones asignadas tanto por la Ley 1/82 como por la Ley 4/93 debemos interpretarias partiendo del conjunto de los factores mencionados; es decir, tomando en cuenta al "fomento cooperativo" como principio informador esencia del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, su sentido tridireccional antes señalado, y el papel desempeñado por los propios cooperativistas representados en el Consejo.

La vida del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se encuentra reflejada en sus Actas de Sesiones, las cuales dan fe no solo de la historia del mismo sino, y sobre todo, de la trayectoria y mayor predisposición para acentuar su trabajo más en unas actividades y funciones que en otras, dependiendo de las necesidades y requerimientos que desde el interior del Consejo se observa y se entiende que debe llevarse a cabo en su momento. Hay que tomar en cuenta también, que al no tener un plan de trabajo preconcebido y fundamentalmente, como ya lo hemos indicado con anterioridad, al ser un ente que ha desarrollado sus actividades anteponiendo al rígido seguimiento de las funciones señaladas por la Ley lo que en cada momento se considera oportuno realizar, esto trae como consecuencia que existan unas funciones más desarrollas y atendidas por el Consejo que otras, tanto en la nueva Ley como en la Ley 1/82.

Esta es por consiguiente la explicación que nos permite entender que si bien el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi aunque por una parte se maneja dentro del marco legal, por otra, sin embargo, no se ciñe estrictamente al

mismo sino a sus necesidades y las del entorno cooperativo, convirtiéndose así en un ente activo, dinámico, en un ente vivo y en funcionamiento.

2.1 La Difusión de los Principios del Movimiento Cooperativo y del Fomento, Promoción, Educación y Formación Cooperativa.

Tanto en la Ley 1/82 como en la Ley 4/93 la difusión de los principios del movimiento cooperativo se contempla como primera función del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Es verdad, y reiteradamente lo damos por sentado, que por su naturaleza jurídica bastante particular y, sobre todo, por su condición de entidad pública, la actividad de divulgar y propagar una doctrina de pensamiento económico o social por parte de un ente público como el Consejo resulta bastante particular.

En nuestro caso concreto, dadas las características propias de la doctrina cooperativa, y así entendidas por el legislador al formular el artículo 129.2 de la Constitución, se puede explicar el sentido de esta función; por lo mismo, partiendo de esta base y sumado a las características que presenta el propio cooperativismo vasco antes de la aparición del Consejo Superior de Cooperativas, se puede comprender el por que de la necesidad de impulsar y llevar a cabo un proceso de divulgación y explicación de los principios cooperativos a todos los cooperativistas, pues la formación cooperativa resulta una labor muy positiva.

Por otra parte, la fórmula cooperativa bajo el amparo constitucional tiene que darse a conocer a la sociedad como una posibilidad económica y una opción social que debe tenerse en cuenta; ello implica necesariamente, una tarea de difusión y por lo mismo, un ente encargado de realizarlo. Por consiguiente, la presencia de esta función obedece básicamente al hecho de no existir un ente

aglutinador, representante o gestor de los intereses cooperativos, alumbrado y alimentado por el propio cooperativismo vasco, ente que sea el que lleve a cabo esta labor; razón por la cual, el Consejo Superior de Cooperativas se ve prácticamente obligado a suplir dicha ausencia. Asume así, dentro de su línea de fomento una función que por la fuerza de las circunstancias tiene que realizarse, pues de lo contrario su trabajo sería si no inútil, incompleto y su propia existencia quedaría vacía de contenido.

El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es un ente que sobre la base constitucional en la que se asienta con el impulso de la Administración Pública Vasca y la decidida colaboración de los cooperativistas, ha desarrollado una importante actividad de fomento y promoción cooperativa, valiosa sobre todo porque abre las puertas para una nueva dinámica en la realidad cooperativa vasca.

Con la creación y constitución de la Confederación de Cooperativas de Euskadi el ejercicio de ésta función, que venía desarrollando el Consejo de manera compartida con las federaciones de cooperativas, se extiende también a la Confederación. A este respecto cabe destacar que evidentemente la creación de la Confederación como máximo nivel del movimiento cooperativo vasco hace que éste asuma su representación y por tanto la defensa de sus intereses, lo cual no quiere decir que el Consejo deja de llevar a cabo el ejercicio de la difusión, fomento, promoción, educación y formación del cooperativismo, pues aunque ciertamente la función de representación es propia de la Confederación y no del Consejo, nada impide a éste continuar desarrollando de manera compartida las funciones arriba anotadas con la Confederación, tanto más que el mandato constitucional así lo exige, y por el hecho de crearse la Confederación no le libera o impide de desempeñar actividades con tales fines

Por lo expuesto, la calificación que del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi hace el artículo 145 de la Ley 4/93 como "máximo órgano de promoción y difusión del cooperativismo", tuvo un carácter condicionado a la constitución de la Confederación, pues hasta que este hecho no se produjo tenía plena vigencia la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley que hacía recaer dicha función al Consejo de manera transitoria. La Confederación de Cooperativas por tanto, es el ente de auténtica representación y defensa de los intereses del cooperativismo vasco, sin que esto merme, como ya lo hemos anotado, la capacidad que tiene el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi de desempeñar funciones de promoción, educación², fomento y difusión cooperativa, ya que por el tinte público que tiene la idea de impulsar al cooperativismo al amparo de la Administración en el interior del Consejo se ha entendido que la promoción cooperativa no puede centrarse exclusivamente en dotar de una infraestructura económica de apoyo.

Se considera que si bien es cierta la importancia de dicha infraestructura, tampoco es menos importante el que se den facilidades para que el pensamiento cooperativo sea por lo menos conocido, sobre todo entre los propios cooperativistas, lo cual implica obviamente una labor de educación cooperativa³:

² Como lo expresa E. Balay, *"la educación cooperativa comprende un conjunto de principios y métodos que estimulan el nacimiento y desarrollo de las virtudes del cooperador. Desde luego, tal educación no se limita a los aspectos históricos del movimiento cooperativo, sus realizaciones, dimensiones económicas y extensión geográfica, todo lo cual, si bien importante, sólo tiene para la cultura un valor descriptivo. Es indispensable, además ahondar en los conceptos filosóficos, en las motivaciones económicas y en los modos y finalidades sociales del movimiento"*. Balay, E.: *Bases del Ordenamiento Cooperativo de la Economía Social*. Buenos Aires 1965, pg. 163-164.

³ Desde este punto de vista es importante señalar, tal y como lo expresan los Drimer, que *"la educación cooperativa se propone difundir conocimientos acerca de los principios que fundamentan las cooperativas, sus propósitos y ventajas, sus métodos y sus posibilidades; y, al mismo tiempo, ella procura desarrollar el "espíritu cooperativo" y estimular sentimientos de adhesión, de confianza, de simpatía o al menos de respeto hacia los ideales cooperativos"*.

existiendo la certidumbre, por una parte, de que no se conoce la realidad cooperativa⁴, mientras que, por otra se aprecia como evidente que la dinámica del entorno económico hace imprescindible que las cooperativas sean eficaces. Mondragón es un punto aparte en este tema, pues su trabajo en educación y formación cooperativa es muy destacable como un fenómeno solitario respecto a las demás cooperativas de su ámbito.

En los inicios del Consejo Superior de Cooperativas se observan dos cosas importantes: primero, la necesidad de tomar el pulso a las cooperativas vascas para conocer su estado a través de un acercamiento adecuado; y, segundo, asumir que para que las cooperativas cumplan una útil función social deben funcionar como empresas eficaces, respondiendo a los retos que competitivamente les presenta el mercado.

El conocimiento y la persuasión de estos dos elementos son determinantes para lo que, desde el Consejo se cree oportuno y necesario llevar a cabo; así, a través de sus consejeros cooperativistas se empieza a detectar cuál es la situación de las cooperativas a esa fecha, sus necesidades y problemas, para que, sumando esta apreciación a la consideración empresarial de las cooperativas, se plantee un mecanismo de actividad.

Bajo esta formulación y dadas las características y disponibilidades legales que goza el Consejo, se estima que las cooperativas fundamentalmente necesitan formación y apoyo económico; estos son los dos pilares básicos sobre los que se

Drimer B. y Kaplan de Drimer, A.: *Las Cooperativas. Fundamentos-Historia-Doctrina*. Buenos Aires 1981. Intercoop, 3ª ed., pg. 433.

⁴ Esta consideración se aprecia cuatro años más tarde de haberse constituido el Consejo; es decir, en 1987 se vuelve a plantear en el seno del mismo inquietudes como ésta, al punto en que se discute la posibilidad de crear una Comisión de Servicios, dedicada a detectar y determinar la situación del cooperativismo vasco.

asienta el criterio de fomento cooperativo realizado entre otras formas, a través de subvenciones para la realización de programas de difusión del cooperativismo. Junto a esta labor hay que destacar otra que puede calificarse como la más importante y con la que por sí sola puede darse por justificada la existencia del Consejo, como es la vertebración de las federaciones de cooperativas, que merece un análisis aparte.

Haciendo un recorrido desde los inicios en el año 1983 y dadas las dificultades con las que los consejeros empiezan a desarrollar su trabajo, no es sino a finales de dicho año cuando se aborda el tratamiento de medidas de ayuda económica. En efecto, a debate interno del Consejo se presentan los primeros requerimientos en este sentido, como es el caso de ayudas económicas para cooperativas afectadas por las inundaciones de aquel año, y la colaboración con otras instituciones como el Fondo Nacional de Protección al Trabajo⁵.

Se estudia también el decreto respecto a la integración de jóvenes sin experiencia profesional y mujeres con responsabilidades familiares, para que puedan integrarse en cooperativas a través de medidas de fomento⁶; además, la Universidad del País Vasco pone a consideración del Consejo un programa para formación cooperativa⁷, y ya entrado el año 1984 se discute la posibilidad de crear una asesoría para que las cooperativas pequeñas puedan ser directamente asesoradas por el Consejo Superior⁸.

Acta de 17 de febrero de 1987 del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

⁵ Acta de 15 de Septiembre de 1983.

⁶ Acta de 29 de Septiembre de 1983.

⁷ Acta de 7 de Diciembre de 1.983.

⁸ Acta de 15 de Marzo de 1984.

En 1985 nada aparece registrado sobre este tema, siendo 1986 un año con el que contrasta, pues en éste se nota mayor actividad; también se firma el Pacto entre el Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social y el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi para desarrollar un programa de formación cooperativa de postgraduados en Alava⁹. Se concluye también, que es el propio Consejo quien debe articular los Cursos de formación cooperativa, pero sobre todo se debaten distintos criterios, puesto que en unos casos se entiende que debe primar la formación de directivos, en otros que debe acentuarse más en el espíritu cooperativo que en la formación empresarial, y en otros que se debe rebasar a la preocupación de la filosofía cooperativa enfatizando en la gestión empresarial de las cooperativas.

También 1986 marca definitivamente una línea de participación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en su labor divulgativa del cooperativismo a través de eventos públicos de amplia repercusión, no solamente para los cooperativistas, sino para la sociedad en general; actos por medio de los cuales se posibilita no sólo el presentar y por ende difundir públicamente la filosofía cooperativa, sino también el cooperativismo vasco y el propio Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Son pues eventos, que sin tener una repercusión de gran nivel social, sirven en pequeña escala para abrir las puertas al cooperativismo vasco y al propio Consejo, ya que le permite darse a conocer entre los cooperativistas, la propia Administración, los demás agentes sociales y también en el exterior para así fomentar una mayor interrelación cooperativa.

La realización de jornadas y la participación u organización de exposiciones, son un medio que encuentra el Consejo para difundir los principios cooperativos y para promocionar al cooperativismo vasco; de paso los utiliza como referente

⁹ Acta de 12 de Febrero de 1986.

importante para tomar el pulso de como marchan las cooperativas y confrontarlas con lo que ocurre en otras latitudes; por ello este año es importante porque se empieza a trabajar con mayor dirección en este sentido, así por ejemplo se analizan los programas para la participación del cooperativismo vasco en la Feria Expoconsumo y en las Jornadas del Simposio "Hacia el Asociacionismo Cooperativo Vasco"¹⁰ y, se conviene en la presentación del libro *"Simposio Cooperativo"*¹¹.

En esta misma línea se preparan Cursos de Formación Cooperativa, los cuales reflejan por su contenido los interrogantes y temas que preocupan a los cooperativistas vascos y dan una idea de hacia donde se quiere enrumbar en términos generales al cooperativismo en el País Vasco; entre estos temas constan: *"Pensamiento Cooperativo referido a la Educación como esencia de la experiencia cooperativa, Legislación Cooperativa, La Cooperativa como Empresa, Las Cooperativas de Trabajo Asociado, Las Cooperativas de Crédito, Las Cooperativas de Vivienda, El Cooperativismo de Consumo, El Cooperativismo Agrícola"*¹².

En 1987, y continuando la labor emprendida en 1986, el Consejo prácticamente empieza el año participando en el Congreso *"El Cooperativismo y la Economía Social en el Mundo"*, con la ponencia *"El Federalismo Cooperativo Vasco y su Vértice en el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi"*,¹³ celebrado en Bilbao. En él se revisa la trayectoria cooperativa vasca con sus

¹⁰ Acta de 21 de Mayo de 1986.

¹¹ Acta de 12 de Noviembre de 1986.

¹² Acta de 2 de Septiembre de 1986.

¹³ Olabarría, E.: *"El Federalismo Cooperativo Vasco y su Vértice en el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi"*. *Congreso de Cooperativas. II Congreso Mundial Vasco*. Instituto de Estudios Cooperativos. Universidad de Deusto. Departamento de Publicaciones. Bilbao 1988, pg. 361.

dificultades y perspectivas en relación al propio Consejo Superior de Cooperativas¹⁴; lo cual le permite presentar públicamente la problemática cooperativa vasca haciendo pública su ubicación y funciones en la misma¹⁵. Se destaca también la colaboración que está dispuesto a prestar con la Administración en el documento llamado *"Un Compromiso Vasco para el Empleo"* en el cual se predispone para orientar tanto los cursos de formación como sus actuaciones relacionadas con la educación cooperativa para que sigan una línea concordante con la creación de empleo¹⁶.

Finalmente, al concluir el año 1987, al preparar el documento *"Criterios Determinantes de las Subvenciones a las Federaciones"*, que será aprobado un año más tarde¹⁷, se delimitan y precisan los criterios bajo los cuales y en adelante, el Consejo va a conceder ayudas. De esta manera el flujo de solicitudes para subvenciones que hasta entonces no se guía por parámetros homogéneos, se ordena y especifica con más claridad fijando de esta forma las prioridades y las áreas a las que mayor atención se va a prestar, atendiendo al principio de igualdad y no discriminación.

Con la puesta en vigor del documento en mención se regula la capacidad del Consejo para subvencionar programas y proyectos de formación y educación cooperativa, guiado por un principio de cautela y eficacia en el uso del dinero público. Entre estos criterios se encuentran los siguientes:

¹⁴ Acta de 25 de Febrero de 1987.

¹⁵ Acta de 25 de Febrero de 1987.

¹⁶ Acta de 25 de Febrero de 1987.

¹⁷ Acta de 11 de Octubre de 1988.

- a) Que el beneficio producido sea a personas o entidades distintas de los solicitantes del proyecto subvencionado así como en atención a su efecto multiplicador y sinérgico
- b) El grado de corresponsabilidad.
- c) La no dispersión en el supuesto de que algunos tengan una importancia especial.
- d) La seriedad o entidad del receptor de la subvención.
- e) El posible aval por personas o entidades que conozcan al receptor.
- f) Evitar duplicidades.
- g) No se considera fomento la ayuda a la constitución o al objeto social económico propio de una Cooperativa. No se trata de financiar la propia constitución, sino la labor que incita a que se constituya.

Estos criterios se aplican conjuntamente y sin un orden jerárquico preestablecido, con independencia del control que por parte del Consejo Superior de Cooperativas se realice de los Proyectos que decida subvencionar. Se acuerda también subvencionar no la totalidad del importe solicitado sino una proporción del mismo, y, en todo caso, como límite máximo, la cantidad de seis millones de pesetas; y ello como criterio perdurable, salvo rarísima y justificada excepción. En todo caso, para la concesión de subvenciones, que se realiza en dos pagos realizados en dos partes, los proyectos que se presenten deben tener plena adecuación a la definición que de fomento cooperativo tiene el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, en virtud de los criterios señalados¹⁸.

¹⁸ Acta de 9 de Diciembre de 1987.

Los criterios mencionados los recoge el Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco en 1990, para la distribución de ayudas económicas para cursos de formación y promoción cooperativa siguiendo, por consiguiente, los perfiles marcados por el Consejo Superior de Cooperativas¹⁹.

Entramos al año 1988, el cual es importante por ser el primer año en que se publica la Memoria del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, y también porque, casi a finales del mismo año, tras varias solicitudes de subvenciones, se amplía la capacidad presupuestaria con este fin. Del mismo modo se dispone actuar en adelante en colaboración con el Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, por medio de la Dirección de Economía Social, en la tarea de coordinar la concesión de subvenciones que ambas aportan.

Esta colaboración con el Departamento de Trabajo y Seguridad Social también se amplía para la realización de las "VII Jornadas Cooperativas de Euskadi"²⁰, destinadas a analizar el "Régimen Fiscal de las Cooperativas" y se conceden varias subvenciones a tenor de la convocatoria hecha pública en el Boletín Oficial del País Vasco de 4 de noviembre de 1988²¹.

Pasamos a 1989, año en el cual, siguiendo esta línea de difusión que responde más que nada a la necesidad que desde el Consejo proyectan los cooperativistas vascos, se sugieren temas para ser abordados públicamente a través de jornadas cooperativas; entre los temas que se desean tratar se encuentran los que tratan de la esencia cooperativa como el denominado

¹⁹ Acta de 25 de Octubre de 1990.

²⁰ Estas Jornadas Cooperativas se venían celebrando ya desde 1982 a impulso de la Dirección de Economía Social.

²¹ Acta de 8 de Diciembre de 1988.

*"¿Modelo en Decadencia?"; temas generales como "Educación y Formación Cooperativa;" o, específicos como "Cooperativas de Enseñanza", "Universidad y Cooperativas" o, "Asociacionismo Empresarial y Cooperativo"*²².

Estos temas ciertamente reflejan de alguna manera el estado del cooperativismo vasco y también lo que preocupa al mismo en relación a la nueva dimensión que Europa va adquiriendo con los cambios que se producen, como la entrada en vigor del Acta Unica Europea con la libre circulación de capitales, personas y mercancías, que imponen un reto al cooperativismo vasco. Esta situación genera inquietudes que se traducen en el interés por abordar temas específicos para ser expuestos a comentario y discusión pública a través de jornadas cooperativas; ejemplo de esto son temas como *"El Principio de Intercooperación", "Integración Económico-Societaria", "Modelos Prácticos de Integración"*²³.

Se trabaja también durante este año en Proyectos de Decreto del Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, dentro de lo que implica la colaboración con la Administración y la propia función de estudio del Consejo Superior de Cooperativas, combinada con la de fomento y promoción; estos proyectos tienen que ver con ayudas para la constitución de sociedades cooperativas y sociedades anónimas laborales, medidas de ayuda y subvenciones para potenciar la formación de la Economía Social; y ayudas para impulsar las estructuras asociativas de este sector²⁴.

²² Acta de 9 de Febrero de 1989.

²³ Acta de 9 de Marzo de 1989.

²⁴ Acta de 9 de Marzo de 1989.

Tras una nueva convocatoria hecha pública en el Boletín Oficial del País Vasco Nº 43, de 3 de marzo de 1989²⁵, se ponen a disposición nuevas ayudas destinadas al fomento y, la formación cooperativas²⁶; y, se deja abierta la posibilidad para que las solicitudes de subvención al Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, destinadas a programas y cursos de formación para las federaciones de cooperativas que se tramiten desde el Consejo Superior de Cooperativas, tengan plena vigencia al efecto del Convenio entre éste y la mencionada Dirección²⁷.

En un balance global durante el ejercicio de 1989, el Consejo destina una importante cantidad de dinero para ayudas y actividades de formación cooperativa a diversas entidades. Resaltamos este dato puesto que en adelante esta partida se amplía de manera importante²⁸.

En lo que respecta al año 1990, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi tiene una dotación presupuestaria de setenta millones de pesetas, lo cual le permite una mayor capacidad operativa y de fomento. Así, a través de la firma de un convenio entre el Consejo y el Departamento de Trabajo y Seguridad Social mediante el cual se concretan las subvenciones que concede éste último para

²⁵ Acta de 11 de Mayo de 1989.

²⁶ Acta de 8 de Junio de 1989.

²⁷ Acta de 13 de Septiembre de 1990.

²⁸ El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi destina en 1989 en concepto de ayudas para actividades relacionadas con el fomento y la formación cooperativa, la cantidad de 11.848.585 pesetas.
Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. *Memoria 1989*, pg. 19.

cursos de formación cooperativa programados por las federaciones²⁹ y que las tramita el Consejo³⁰.

Entre otros temas que el Consejo considera en este año, se encuentra el comentario del Proyecto de Decreto que pretende activar medidas de ayuda para incorporar socios cooperativos; publicado como Decreto 261/1990, de 2 de octubre. También se fijan los mismos criterios que aplica el Consejo para la concesión de ayudas para cursos de formación cooperativa, en las ayudas que ofrece con los mismos fines el Departamento de Trabajo y Seguridad Social³¹.

En 1991 año en que surgen varias propuestas por parte de los consejeros (del Consejo) en relación a las medidas que se deben tomar para fomentar y promover el cooperativismo vasco, teniendo en cuenta la situación de crisis que golpea seriamente en distintos sectores económicos y que se hace sentir pesadamente en el sector cooperativo.

Las medidas que se anotan son las siguientes:

- a) incidir en la ausencia del sistema participativo en el sector de la enseñanza.
- b) propiciar el mantenimiento del nivel actual para que al menos las cooperativas activas sigan existiendo.
- c) fomentar la idea que el cooperativismo es la forma más simple y sencilla de emprender sociedades.

²⁹ El monto de estas ayudas para los cursos mencionados asciende a 12.726.000 de pesetas; dotando el Consejo por su parte 6.262.000 pesetas.
Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. *Memoria de 1990*, pg. 12.

³⁰ Acta de 13 Septiembre de 1990.

³¹ Acta de 25 de Octubre de 1990.

- c) los problemas que afectan más seriamente al cooperativismo del campo son: falta de capitalización, crisis del sector agrario en el que se inserta, envejecimiento de sus componentes, falta de un adecuado dimensionamiento, etc.
- d) dudas sobre si fomento y promoción sean equivalentes al concepto cuantitativo del número de entidades cooperativas.
- e) la idea de fomento hay que adecuarla al segmento en el que se halla ubicado en función del tamaño de la cooperativa.
- f) difundir la imagen del cooperativismo por los medios más adecuados.
- g) concienciar a sectores específicos como el campo sobre la conveniencia de agrupaciones o uniones de cooperativas.
- h) dar a conocer a los trabajadores de las cooperativas el conocimiento de su especificidad³².

Estas medidas permiten evidenciar de una parte el nivel alcanzado por el cooperativismo vasco tras casi una década de vigencia de su propia Ley y de sus propias federaciones, y, por otra, sirve como barómetro para determinar su situación.

En este mismo orden de cosas, y desde distintos frentes cooperativos, siguen apareciendo propuestas y recomendaciones, las cuales coinciden en la necesidad de estudiar las prioridades y evaluar el tipo de ayudas que se deben conceder³³; resalta sin embargo que, dadas las características del movimiento cooperativo vasco, las federaciones son las que tienen un nivel de protagonismo y son también las requerientes de estas ayudas. Por esta razón, el Consejo aprueba

³² Acta de 13 de Junio de 1991.

el 14 de noviembre el documento "*Criterios para la Concesión de Ayudas y Subvenciones del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi a las Federaciones*"³⁴, regulando así los casos, las condiciones y cantidades que en concepto de ayudas y subvenciones el Consejo puede otorgar, y que entran en vigor a partir de 1992 dejando subsistentes para 1991 los señalados en los literales arriba expuestos³⁵.

En el documento en mención se establece que el Consejo Superior de Cooperativas subvencionará los presupuestos ordinarios y los programas especiales de las federaciones que tengan representación en el Consejo, así como también las federaciones que a criterio del Plenario del Consejo puedan ser subvencionables. Por consiguiente, las subvenciones otorgadas serán tanto para sufragar los gastos corrientes que se desprenden del presupuesto anual (mantenimiento de la infraestructura administrativa necesaria para su mantenimiento), así como también para programas especiales como es el caso de actividades de formación, promoción, publicaciones, etc.).

Los pagos se harán en tres partes, un cincuenta por ciento contra la entrega del presupuesto ordinario y del espacio de los programas especiales; un veinte y cinco por ciento el 30 de junio del ejercicio subvencionado; y, el veinte y cinco por ciento restante a la entrega de la Memoria que refleje la situación económica presupuestaria del ejercicio transcurrido³⁶.

Por otra parte, y aunque se ubica dentro de la facultad de informar preceptivamente, pero por la vinculación que tiene con el tema, debemos

³³ Acta de 12 de Septiembre de 1991.

³⁴ Acta de 14 de Noviembre de 1991.

³⁵ Acta de 22 de Octubre de 1991.

³⁶ Acta de 14 de Noviembre de 1991.

mentar el estudio que se hace en el interior del Consejo del contenido del Decreto 51/1990, de 27 de febrero, que se refiere a las ayudas para la constitución de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales³⁷.

En 1992 se continua con la línea de concesión de ayudas para programas especiales que desarrollan las federaciones de cooperativas en materia de promoción y fomento cooperativo;³⁸ así como también se tienen en cuenta los Decretos de ayudas de la Dirección de Economía Social para las empresas de su órbita de acción, aprobados por el Consejo de Gobierno. Ya en el año 1993, se conceden con cargo al presupuesto de este año y dentro de los programas especiales de ayudas económicas a las federaciones de cooperativas que tienen representación en el Consejo, dotaciones económicas importantes para programas formativos y de promoción de actividades vinculadas al marco general cooperativo³⁹, así como para aquellas más específicas como las destinadas a técnicas de gestión⁴⁰.

En 1994 se formalizan convenios para el desarrollo de programas especiales de las federaciones de cooperativas y, muy vinculada con su función de informar preceptivamente, se hace un seguimiento de los Proyectos de Decreto de Ayudas para Empresas de Economía Social: estas ayudas van dirigidas al fomento y desarrollo de estructuras asociativas, subvenciones para implantación de planes de gestión en dichas empresas; y constitución y consolidación de cooperativas y sociedades anónimas laborales⁴¹.

³⁷ Acta de 13 de Junio de 1991.

³⁸ Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. *Memoria 1992*, pg. 20.

³⁹ Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. *Memoria 1993*, pg. 15.

⁴⁰ Acta de 3 de Marzo de 1993.

⁴¹ Acta de 11 de Abril de 1994.

En 1995 gracias al perfeccionamiento que por efecto de su desarrollo alcanzan las otras funciones y también como consecuencia de todo el trabajo realizado, la actividad de formación cooperativa continúa bastante estructurada y canalizada desde las propias federaciones de cooperativas y en consideración de cada una de las necesidades que requieren solventar. Se llega a este punto precisamente a través del trabajo realizado en los años anteriores y en base también a criterios definidos y canalizados a través de los convenios respectivos, así el Consejo logra un doble objetivo: robustecer al movimiento cooperativo vasco a través de líneas concretas de acción que, por efecto de la propia evolución de las federaciones y por la colaboración de la Administración, consigue aprovechar los recursos públicos de manera eficaz; y, además consigue también dar un paso adelante en su propia dimensión frente al cooperativismo vasco. De esta manera y lentamente se concreta y delimita mejor sus funciones por lo que se evidencia para este momento con más claridad, su naturaleza consultiva y asesora.

Finalmente, en 1996 hay una continuidad del trabajo con respecto a 1995, pues las federaciones de cooperativas tienen sus propias vías de acción en esta materia; la labor del Consejo continúa en este año de manera más puntual como por ejemplo con la publicación de *"La Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa"* editada por el Consejo⁴², las publicaciones del *Día Mundial del Cooperativismo de 1995*, el *Catálogo del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi*⁴³ y de su *Memoria* correspondiente a 1995. Se da a conocer también el *Mensaje de la Alianza Cooperativa Internacional con ocasión del 74 Día Internacional del Cooperativismo* bajo el título

⁴² Acta de 11 de Marzo de 1996.

⁴³ Acta de 15 de Abril de 1996.

*"Cooperativas para el Desarrollo Sostenible"*⁴⁴; además se estudia la posibilidad de adquirir un fondo bibliográfico y de publicaciones sobre cooperativismo, derecho y economía de las sociedades cooperativas para determinar si se publica un boletín de jurisprudencia en materia cooperativa⁴⁵.

Debemos señalar también que todo el proceso llevado a cabo desde el Consejo para sacar adelante a la Confederación de Cooperativas de Euskadi es ciertamente un ejemplo muy significativo de la acción de impulso y fomento desempeñada por el mismo.

En cualquier caso, se deja abierta en forma permanente la colaboración con la Administración en todo cuanto tiene que ver con el futuro de las cooperativas, la formación profesional que requieren en función de sus necesidades, y también el cambio en la calidad de las necesidades de promoción y fomento del movimiento cooperativo vasco⁴⁶.

2.2 La Colaboración con la Administración en orden al cumplimiento de la Ley de Cooperativas y en especial de los principios cooperativos: artículo 145.2 c) de la Ley 4/93

Aunque en su origen ésta función aparece formalmente en la Ley 4/93, es evidente que a pesar de no ser formulada así durante la vigencia de la Ley 1/82, la labor del Consejo durante ese tiempo sí puede entenderse, en términos generales, enmarcada bajo la misma; es decir que el Consejo por naturaleza y contenido colabora con la Administración. Por lo mismo debemos destacar que ésta es una función muy importante no solamente por lo que su aplicación lleva consigo, sino

⁴⁴ Acta de 22 de Julio de 1996.

⁴⁵ Acta de 16 de Septiembre de 1996.

⁴⁶ Acta de 30 de Enero de 1995.

fundamentalmente porque es una función propia del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, y en ella encuentra en buena medida su sentido. En efecto, colabora con la Administración siendo su peculiar condición jurídica el vehículo idóneo para que esta función pueda desarrollarse de manera eficaz y fluida, posibilitando de esta manera la participación y la interrelación activa y dinámica tanto de los cooperativistas como de la propia Administración, para lograr a través del diálogo decisiones y acciones que beneficien al cooperativismo y a la propia labor de la Administración en este campo.

Hay que observar sin embargo que tal y como está formulada en la Ley 4/93 da la impresión que el legislador quiere aplicar con cierta sutileza el margen de independencia entre lo que es el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi y lo que es la Administración; parece evidente que en la nueva Ley se quiere dejar claro que aunque el Consejo es un ente consultivo y asesor de las Administraciones Públicas Vascas, no pertenece a éstas; es decir, que no forma parte de la Administración pero que tampoco actúa separada de ella. De esta manera, se acentúa la particular condición jurídica que tiene el Consejo.

Por otra parte, cuando analizamos el destino de dicha colaboración encontramos que la formulación que hace el legislador de *"colaborar con la Administración en orden al cumplimiento de la presente Ley"* es poco definida.

Entendemos que esta *"colaboración"* se refiere al ámbito competencial de la Administración con respecto a la Ley 4/93, pero ciertamente la Administración tiene sus propios mecanismos en cuya base se encuentra el principio de legalidad, que le permite ejercer por sí misma esta función. Por consiguiente, la pregunta que cabe es: ¿a qué tipo de colaboración se refiere?

Colaborar, como una instancia amplia e implícita, es una fórmula utilizada por el legislador, como hemos visto, en la redacción de las funciones del Consejo.

No obstante no deja de ser un tanto ambigua y puede incluso llegar a hacer pensar que es una reiteración en otras palabras del artículo 145.1 de la Ley 4/93; sin embargo, es en el artículo 137 de la Ley en el que parece descansar el objetivo de esta función, conectada ciertamente por la propia existencia del Consejo, por su naturaleza, así como por su composición, cuando dice: *"El Gobierno Vasco, que recabará al efecto la colaboración del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, fomentará la información sobre las posibilidades aplicativas del sistema cooperativo, en especial para generar nuevos empleos y ante los problemas de las pequeñas y medianas empresas de Euskadi, e impulsará la elaboración de programas divulgativos, formativos y orientadores en orden a favorecer aquella información ante los diversos interlocutores sociales"*.

Entendemos que en un sentido amplio es esto lo que el legislador quiere plasmar en esta función, y por lo mismo constituye al Consejo en colaborador de la actitud vigilante que tiene la Administración con el cumplimiento de la Ley de Cooperativas, no solamente respecto de ésta sino también en relación a los principios cooperativos. Obviamente se recurre a la condición jurídica *"particular"* que tiene el Consejo, pues de una parte actúa en atención a su configuración consultiva y asesora de las Administraciones Públicas Vascas, y de otra en función de su condición de máximo órgano de promoción y difusión del cooperativismo. Por consiguiente, esta disposición es una derivación directa de la formulación que se hace del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en el artículo 145.1 de la Ley 4/93.

En efecto, en dicho artículo el Consejo tiene un doble carácter, una doble condición: por una parte, es un ente eminentemente técnico-jurídico en materia de cooperativas, lo cual permite que las Administraciones Públicas Vascas tengan un conocimiento cualificado que les posibilite actuar sobre el cooperativismo vasco;

siendo que además, en el artículo 145.2 e) de la Ley 4/93, cuando se refiere a la función de contribución al perfeccionamiento del régimen legal, invoca expresamente la participación del Consejo en las instituciones y organismos existentes con ese fin, con lo cual se pretende una dinámica participativa del Consejo respecto de la Administración. Por lo mismo el enunciado de esta función se traduce en términos generales como una intención, como una declaración que mantiene presente cuales son los puntos de referencia fundamentales que sostienen al cooperativismo y el por qué de su resguardo legal, acorde con lo expresado en el mencionado artículo 137 de la Ley 4/93.

Por otra parte, en una interpretación más particular, la *"colaboración con la Administración"* que señala esta función tiene que ver con los casos en que la Ley de Cooperativas requiere del concurso del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en materia consultiva; se circunscribe así a un campo específico la colaboración del Consejo como ente consultivo y asesor de las Administraciones Públicas Vascas. Los casos de la Ley en que opera esta función son los siguientes:

- a) Colaboración del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi con el Gobierno Vasco para fomentar las posibilidades aplicativas del sistema cooperativo, así como elaboración de programas divulgativos, formativos y orientadores, para favorecer la información ante los interlocutores sociales, según lo dispone el ya citado artículo 137 de la Ley 4/93.
- b) Homologación para la transformación societaria: según el artículo 85.1 a) de la Ley 4/93 las cooperativas pueden transformarse en sociedades civiles cuando acrediten necesidades que no son capaces de resolverlas dentro del marco jurídico cooperativo, motivo por el cual se requiere de la homologación del

Consejo⁴⁷. En este sentido, tras dictarse el Decreto de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas en 1994⁴⁸, se activa el mecanismo de consulta desde el Registro de Cooperativas hacia el Consejo respecto de las solicitudes de transformación jurídica para obtener la homologación,⁴⁹ las cuales se incrementaron en 1995 y posteriormente en 1996.

- c) La acreditación al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi del valor nominal de los Fondos de Reserva Obligatorio y de las reservas voluntarias irrepartibles como títulos de cuentas, referidos a la sociedad resultante del proceso transformador; según el artículo 85.4 de la citada Ley⁵⁰.
- d) En casos de disolución el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi actúa como interesado, a tenor de lo que dispone el artículo 88.3 de la Ley 4/93⁵¹.

⁴⁷ Artículo 85.1: *"Las cooperativas podrán transformarse en sociedades civiles o mercantiles de cualquier clase siempre que se cumplan los requisitos siguientes: a) La transformación sólo podrá efectuarse por necesidades empresariales que exijan soluciones societarias inviables en el sistema jurídico cooperativo, a juicio de los administradores y, en su caso, de la Comisión de Vigilancia de la cooperativa, homologado por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi".*

⁴⁸ En 1994 se da cuenta de una solicitud.
Acta de 12 de Septiembre de 1994.

⁵⁰ Artículo 85.4: *"El valor nominal de las dotaciones del Fondo de Reserva Obligatorio y de las reservas voluntarias irrepartibles se acreditarán al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi como títulos de cuentas en participación referidos a la sociedad resultante del proceso transformador, debiendo adoptar la oportuna decisión la misma Asamblea que acuerde la transformación".*

⁵¹ Artículo 88.3: *"Si dicha Asamblea no fuera convocada, no se reuniese en el plazo establecido o, reunida, no pudiera adoptarse tal acuerdo o se adoptase un acuerdo contrario a declarar la disolución, los administradores deberán y cualquier interesado podrá solicitar la disolución judicial de la cooperativa. En todo caso, tendrán la condición de interesados el Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, y las federaciones más representativas en cuanto a sus asociadas".*

- e) En caso de nombramiento de liquidadores en el proceso de liquidación el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi puede ejercer su condición de interesado, tal como dispone el artículo 88.3⁵².
- f) En la adjudicación del haber social la puesta a disposición del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi del Fondo de Educación y Promoción Cooperativa, como así consta del artículo 94.2 a)⁵³.
- g) El sobrante del Fondo de Reserva Obligatorio y del haber liquidado, si lo hubiera, se adjudicará al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, según el artículo 94.2 d)⁵⁴.
- h) La autorización al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi para que establezca la previsión estatutaria de repartibilidad del Fondo de Reserva Obligatorio para las cooperativas mixtas, según lo dispone el artículo 136.5⁵⁵.

⁵² Artículo 90.2: *"Si transcurren dos meses desde la disolución sin que se hubiese efectuado el nombramiento y la aceptación consiguiente, los administradores deberán solicitar al Juez de Primera Instancia del domicilio social el nombramiento de liquidadores, que podrán ser personas no socios de la cooperativa. También está legitimado para formular esa solicitud cualquier interesado con la precisión señalada en el número 3 del artículo 88".*

Ley 4/1993, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi.

⁵³ Artículo 94.2: *"Satisfechas dichas deudas, el resto del haber social se adjudicará por el siguiente orden: a) El Fondo de Educación y Promoción Cooperativa se pondrá a disposición del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi".*

Ley 4/1994, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi.

⁵⁴ Artículo 94.2 d): *"El sobrante, si lo hubiera, tanto del Fondo de Reserva Obligatorio como del haber líquido de la cooperativa, se pondrá a disposición del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, salvo lo dispuesto en el artículo 132 para las cooperativas de segundo o ulterior grado".*

Ley 4/1993, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi.

⁵⁵ Artículo 136.6: *"En el momento de la configuración, constitutiva o por modificación, de estas cooperativas, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi podrá autorizar la previsión estatutaria de repartibilidad del Fondo de Reserva Obligatorio en caso de liquidación, con arreglo a los criterios señalados en el número 4 anterior y respetando las demás normas de adjudicación del haber social establecidas en el artículo 94".*

Ley 4/1993, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi.

- i) El informe preceptivo del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, previo a la resolución de expedientes sancionadores por presunta infracción grave, como así lo dispone el artículo 140.6⁵⁶.
- j) El Informe preceptivo previo a la descalificación de una cooperativa, según lo señala el artículo 141.3 a)⁵⁷.
- k) El Informe preceptivo previo a la adopción de medidas urgentes de intervención temporal en una cooperativa, como señala el artículo 142.1 y 2⁵⁸.2.3. El Informar con carácter preceptivo los proyectos de regulaciones legales y reglamentarias y la realización de estudios, proposiciones y dictámenes sobre materias de su competencia, artículos 70.2 b) y de la Ley 1/82, y artículo 145.2 c) de la Ley 4/93

⁵⁶ Artículo 140.6: *"El procedimiento sancionador, que incluirá las garantías de descargo, prueba y audiencia del inculpado, se regulará por las normas que dicte el Gobierno Vasco a propuesta del Consejero de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con la legislación vigente. Para la resolución de los expedientes sancionadores por presunta infracción muy grave será preceptivo el informe del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, que deberá emitirlo en el término de sesenta días desde la solicitud, teniéndose por evacuado si no lo hiciese en dicho plazo".*

Ley 4/1994, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi.

⁵⁷ Artículo 141.3 a): *"Será competente para acordar la descalificación el Consejero de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, mediante resolución motivada, previa audiencia de la cooperativa afectada e informe del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, el cual deberá emitirlo en el plazo de sesenta días, teniéndose por evacuado si no lo hubiese emitido en el plazo indicado".*

Ley 4/1993, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi.

⁵⁸ Artículo 141: *"Cuando como consecuencia de irregularidades en una cooperativa se den circunstancias que aconsejen la adopción de medidas urgentes para evitar que se lesionen gravemente intereses de los socios o de terceros, el Departamento de Trabajo y Seguridad Social podrá adoptar, de oficio o a petición de parte razonada de cualquier interesado, y previo informe del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, las siguientes medidas:....2. El preceptivo informe del Consejo Superior deberá emitirse en un plazo de quince días, y se tendrá por evacuado transcurrido el mismo".*

Ley 4/1993, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi.

2.3 El Informar con carácter preceptivo de los proyectos de regulaciones legales y reglamentarias y la realización de estudios, proposiciones y dictámenes sobre materias de su competencia, artículos 70. 2 b) de la Ley 1/82, y artículo 145. 2 b) de la Ley 4/93

Vinculada con la condición consultiva y asesora de la Administración, en la Ley 4/93 ocupa el punto neurálgico que define y sostiene jurídicamente a la figura del Consejo. Ya desde el principio de la vigencia de la Ley 1/82 se pone en evidencia en su interior la preocupación por determinar las competencias atribuibles para el ejercicio de esta función dentro de la búsqueda de la autodefinición del mismo; de hecho, se entiende que en el comienzo de esta labor cualquier precepto del Parlamento Vasco es objeto de este informe⁵⁹; de hecho la propia Ley 1/82 fue motivo de comentario en el seno del Consejo tras su impugnación ante el Tribunal Constitucional cuando se ponía en entre dicho la constitucionalidad de la delimitación competencial en materia de cooperativas⁶⁰.

Es posible que el Consejo durante los años 1983 hasta 1988 al centrar su trabajo en la creación e impulso de las federaciones de cooperativas no haya podido poner en marcha o activar el ejercicio de esta función. En efecto, al observar el trabajo realizado por el Consejo durante la etapa mencionada, descubrimos que prácticamente es a partir de 1988 cuando se empieza a desarrollar y a trabajar en esta función; esto responde a lo que hemos manifestado con anterioridad, es decir, que el Consejo previamente necesita de un proceso de

⁵⁹ Acta 17 de Febrero de 1983.

⁶⁰ En cuanto tiene que ver con *"la Sentencia de 72/83, de 29 de julio derivada del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 1/82, de 11 de febrero sobre cooperativas, es, sin duda, la más importante: las partes centran el debate de la competencia legislativa del País Vasco (y por tanto de las demás Comunidades que han asumido competencia exclusiva) en la consideración del denominado derecho cooperativo como una parte o no del Derecho mercantil"*. Gadea Soler, E.: *"Análisis Histórico-Legislativo en torno a la Sociedad Cooperativa"*: o.c. pg. 184

conocimiento de la realidad cooperativa, de acercamiento a sus fuentes y de crear una estructura adecuada basada en una organización cooperativa que le permita desarrollar efectivamente sus demás funciones.

Esto es parte del proceso por el que obligadamente tiene que pasar el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi; no cabe duda que inicialmente tiene que hacer frente a éstas prioridades, por ello, la importancia que tiene la configuración de las federaciones de cooperativas y todo el trabajo realizado a su alrededor, no sólo se mide por los beneficios que directamente produce en el sistema organizativo del movimiento cooperativo vasco, sino también porque con ello se facilita y se abre la posibilidad de hacer de las demás funciones mecanismos efectivos al servicio del desarrollo del cooperativismo vasco.

La consideración del ejercicio de ésta función por parte del Consejo no puede ser restrictiva; esto es, no puede únicamente referirse a tenor literal de la disposición, puesto que entendemos que tanto de su interpretación como de lo que en efecto resulta de las propias necesidades abordadas por el Consejo hay que concluir que ésta es la función del estudio, del análisis y de la discusión. Por consiguiente, el cumplimiento de la misma no solamente alcanza a los temas que por obligada competencia deben pasar por el Consejo Superior de Cooperativas, sino también sobre temas que, no por obligación, pero sí por interés, el Consejo estudia.

El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi empieza a desarrollar su actividad de estudio, en el sentido expuesto, desde el mismo año 1983; una de sus primeras preocupaciones es la legalidad del régimen fiscal de las cooperativas, por

lo que se entiende que es un tema que debe ser parte del análisis y seguimiento por parte del Consejo⁶¹. También se estudia las aportaciones del cooperativismo de vivienda para la rehabilitación de los cascos antiguos,⁶² se analizan además, los Decretos 40, 41, 44 de 6 de abril de 1983⁶³ relativos a las medidas de fomento a la contratación de jóvenes sin experiencia profesional, mujeres en paro con responsabilidades familiares y promoción de empleo industrial para 1983 y sus implicaciones con las cooperativas⁶⁴.

Durante 1985 se estudia la desaparición del plan específico de las Sociedades Anónimas Laborales y Cooperativas debido a la atomización de ayudas que existían en Presupuestos anteriores y en el intento de actualizarlas en el presupuesto para 1985 del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social⁶⁵; así como también se hace un seguimiento del Proyecto de Decreto Regulator de las medidas de fomento del empleo para el ejercicio de 1985⁶⁶.

En 1986 el Consejo continúa con su labor de seguimiento de la política que en relación al empleo en el País Vasco, se aplica a través de las resoluciones adoptadas por su Parlamento sobre el documento *"Un Compromiso Vasco para el Empleo"*; en este sentido, el Consejo advierte como necesaria una mayor participación en el análisis y debate de las decisiones que en relación al tema se adopten⁶⁷, pues se entiende que es necesario que el Consejo tenga criterios y pueda formular recomendaciones no sólo respecto a este documento sino de

⁶¹ Acta 17 de Febrero de 1983.

⁶² Acta de 31 de Mayo de 1983.

⁶³ Acta de 14 de Julio de 1983.

⁶⁴ Acta de 12 de Mayo de 1983.

⁶⁵ Acta de 7 de Mayo de 1985.

⁶⁶ Acta de 4 de Junio de 1985.

⁶⁷ Acta de Septiembre de 1986.

manera general y desde el punto de vista cooperativo a toda la problemática relacionada con el empleo.

En el año 1987 se culmina el debate sobre el documento *"Un Compromiso Vasco para el Empleo"*⁶⁸, considerando importante la aportación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en el papel que puede desempeñar a través del estímulo a la creación e impulso de las federaciones de cooperativas, los cursos de formación y educación cooperativas orientados hacia la creación de empleo y una mayor colaboración con la Administración Vasca en cuanto a formación y contratación a través de las cooperativas, fomentando así la creación de autoempleo⁶⁹.

Entramos en 1988, año que es importante porque es virtualmente en éste cuando se empieza a trabajar con mayor sistemática y copiosidad en la emisión de informes preceptivos, agudizándose la labor de estudio y consulta; así, se retoma el tema de la regulación legal en materia fiscal de las cooperativas, a propósito del Proyecto de Regulación Fiscal de las mismas. Desde el Consejo se acuerda, que como máximo órgano de *"promoción y representación cooperativa"*, y asumiendo la defensa de los intereses cooperativos, debe tener un papel más activo ante cualquier institución o entidad en relación a dicho proyecto⁷⁰; con lo cual, elabora un texto único de sugerencias y alternativas del Proyecto de Régimen Fiscal de las Cooperativas⁷¹.

⁶⁸ Acta de 24 de Enero de 1987.

⁶⁹ Acta de 25 de Febrero de 1987.

⁷⁰ Acta de 9 de Marzo de 1988.

⁷¹ Acta de 21 de Abril de 1987.
Acta de 11 de Mayo de 1988.

En la misma dirección de seguimiento se da inicio a una serie de reflexiones sobre posibles modificaciones a la Ley 1/82, de 11 de febrero de 1982, considerando que, tras los seis años transcurridos desde su promulgación, se pueden hacer valoraciones importantes sobre la aplicación de la misma en el concierto cooperativo vasco, con el objeto de adecuarla a las nuevas expectativas generadas y, en general, a la nueva realidad que se presenta⁷²; por ello, se hacen algunas valoraciones y propuestas importantes⁷³. Se debate también en relación a la Ley de Cooperativas de Crédito⁷⁴ y al Proyecto de Decreto de Medidas de Fomento de la Formación sobre Economía Social⁷⁵.

El Consejo decide tener mayor actividad en cuanto a lo dispuesto en el artículo 53.2 c) de la Ley 1/82, que se refiere a la liquidación de cooperativas; por ello acuerda que, tanto por parte del Registro de Cooperativas de Euskadi como de la Inspección de Cooperativas del Departamento de Trabajo y Seguridad Social, se recabe la información necesaria sobre lo que pudiera ser importante y determinante para la observancia de dicho precepto⁷⁶.

En este año se estudia también el Proyecto de Real Decreto, facilitado por el Director General de Cooperativas y Sociedades Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pues se pide al Consejo que se pronuncie sobre la estructura y composición del Consejo Superior de Cooperativismo de España creado en la Ley 3/87, de 2 de abril, y al que se pretende ponerlo en funcionamiento después de que ha transcurrido más de un año de su creación. En

⁷² Acta de 11 de Mayo de 1988.

⁷³ Acta de 11 de Octubre de 1988.

⁷⁴ Acta de 13 de Septiembre de 1988.

⁷⁵ Acta de 13 de Septiembre de 1988.

⁷⁶ Acta de 11 de Octubre de 1988.

dicho Proyecto de Real Decreto, facilitado por el Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco a través de la Dirección de Economía Social, se regula la estructura, composición y funcionamiento del Consejo Superior del Cooperativismo. Este Consejo se concebía como un órgano consultivo y asesor de la Administración Central del Estado, formado por representantes de la Administración Central, de las Administraciones Autonómicas y de las Asociaciones Cooperativas de ámbito estatal y financiado por el Presupuesto del Estado. Entre sus funciones básicas se cuentan la de informar y dictaminar proposiciones normativas, facilitar la planificación y la ejecución de los programas de fomento, y la intervención en conflictos entre cooperativas o entre socios a través del arbitraje. Se le asigna además otras funciones como el informar en los procesos de intervención administrativa en la cooperativas, el nombramiento de liquidadores en el caso de disolución de cooperativas; y, el informar de expedientes de descalificación.

En el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se observa principalmente que por el carácter representativo del mismo, según el artículo 70.1 de la Ley 1/82, la filosofía que inspira al Consejo Superior del Cooperativismo de España es distinta a la suya; observa también que para que cumpla de manera efectiva la función consultiva y asesora deberían tener los cooperativistas la representación de los dos tercios de la totalidad de sus integrantes, reservando así un tercio solamente para el sector público.

Finalmente, se estudia el Proyecto de Decreto sobre Régimen de Seguridad Social para socios trabajadores⁷⁷.

⁷⁷ Acta de 8 de Diciembre de 1988.

Siguiendo la línea de estudio en 1989 se plantea en el Consejo resolver los temas más apremiantes en el cooperativismo vasco; entre estos se encuentra la necesidad de adaptación y desarrollo de la legislación cooperativa, por esta razón se inicia el año con dos puntos de interés: la configuración del estatuto marco de una cooperativa de segundo grado, dentro del asociacionismo cooperativo empresarial; y, las posibilidades de realizar operaciones con terceros no socios por parte de las cooperativas de consumo y de crédito⁷⁸.

Se estudia también el programa de ayudas a la constitución de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales, publicado por Decreto 201/88, de 28 de julio⁷⁹; y, además, Proyectos de Decretos del Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco en relación a las ayudas para constitución de cooperativas y sociedades anónimas laborales, medidas de ayuda y subvenciones para fomentar la formación en la Economía Social, así como para impulsar las estructuras asociativas o representativas de las empresas de Economía Social⁸⁰.

La regulación interna del propio Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es objeto de análisis, a través del Proyecto del Reglamento por el que se pretende adecuar el Decreto 208/82, de 15 de noviembre del Departamento de Trabajo; también se estudia el Proyecto de Estatutos Sociales de las Cooperativas de Segundo Grado para la Agrupación Empresarial⁸¹, dando como resultado un documento elaborado por el Consejo que responde a las posibles necesidades que a este respecto puedan plantearse⁸².

⁷⁸ Acta de 12 de Enero de 1989.

⁷⁹ Acta de 9 de Febrero de 1989.

⁸⁰ Acta de 9 de Marzo de 1989.

⁸¹ Acta de 13 de Abril de 1989.

⁸² Acta de 8 de Junio de 1989.

El Régimen de la Seguridad Social y la aplicación de la misma a los socios trabajadores, es también motivo de estudio en el Consejo⁸³; así como también la observación del incumplimiento del trámite de informe preceptivo establecido en el Decreto 125/83 de 13 de junio, que regula las relaciones entre el Gobierno Vasco y el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, por parte del Decreto 177/89 de 18 de julio, que regula la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda y que se refiere a ciertos aspectos relativos a las cooperativas de crédito⁸⁴.

Finalmente, se remite al Consejo para la emisión del informe preceptivo el Proyecto de Ley de Creación del Instituto Vasco de Seguridad e Higiene⁸⁵.

Entramos a 1990, año en que se continua con el estudio de los Proyectos de Decreto de ayudas a la formación de empresas de Economía Social, a la constitución de Cooperativas y Sociedades Anónimas laborales; se estudia también el Proyecto de Estatutos de la Sociedad Cooperativa Europea; la concurrencia de la legislación estatal y autonómica en materia cooperativa⁸⁶; el Decreto 47/1990, de 20 de febrero, del Departamento de Trabajo y Seguridad Social, mediante el cual se articulan medidas de ayuda a la contratación, que en su artículo 38 se impide a las cooperativas ser beneficiarias de dichas ayudas⁸⁷.

Para terminar este año, se observa el cumplimiento del artículo 45.2 de la Ley 1/82, sobre legalización de libros y depósitos contables⁸⁸; se analiza la Orden

⁸³ Acta de 13 de Julio de 1989.

⁸⁴ Acta de 18 de Octubre de 1989.

⁸⁵ Acta de 16 de Noviembre de 1989.

⁸⁶ Acta de 15 de Febrero de 1990.

⁸⁷ Acta de 26 de Abril de 1990.

⁸⁸ Acta de 12 de Julio de 1990.

de 26 de julio de 1990 del Consejero de Trabajo y Seguridad Social, sobre la regulación del régimen de las Entidades para el Desarrollo de la Formación-EDEF⁸⁹; y se observa que algunas consideraciones hechas desde el Consejo respecto a la Ley de Régimen Fiscal de las Cooperativas, que entra en vigor por Ley 20/1990 de 19 de diciembre, no se toman en cuenta por parte del legislador⁹⁰.

Pasamos a 1991, año en el cual, tras la puesta en vigor de la Ley de Régimen Fiscal de las Cooperativas, se estudia la situación de las iniciativas sobre Proyectos de normas forales de la Comunidad Autónoma Vasca⁹¹ a través de un comité técnico de régimen fiscal integrado por 4 miembros del Consejo, 1 representante de las universidades, 1 representante de Mondragón Corporación Cooperativa, 1 representante de cooperativas pequeñas, 1 fiscalizador de la Diputación Foral. Se hacen también algunas sugerencias a un documento de la Dirección de Administración Tributaria del Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco del Consejo⁹².

Se analiza y se da a conocer también su propia regulación interna; la adecuación de la Ley Vasca de Cooperativas⁹³, la prórroga presupuestaria de la Orden de 2 de mayo de 1991 del Consejero de Trabajo y Seguridad Social respecto a la adaptación de subvenciones y ayudas de dicho Departamento para actividades de fomento de empleo, formación empresarial y economía social⁹⁴.

⁸⁹ Acta de 13 de Septiembre de 1990.

⁹⁰ Acta de 12 de Febrero de 1991.

⁹¹ Acta de 7 de Mayo de 1991.

⁹² Acta de 13 de Junio de 1991.

⁹³ Acta de 13 de Junio de 1991.

⁹⁴ Acta de 7 de Mayo de 1991.

Se someten a consideración varios Proyectos Normativos del Departamento de Industria y Comercio en relación al programa de ayudas financieras a la inversión en el sector industrial, al programa de ayudas financieras al sector de distribución comercial; el Anteproyecto de Ley OSALAN-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales; el Informe sobre el "rendoz-vous" regional de l'economie sociale (celebrado en Anglet el 26 de junio de 1991). En este año se crea una Comisión de Trabajo para la remisión de informes preceptivos y también una Comisión de expertos para el estudio de la adecuación de la Ley Vasca de Cooperativas⁹⁵.

Constan además otros Proyectos Normativos sometidos al correspondiente informe: el Decreto 442/1991 de 23 de julio, mediante el cual se disponen ayudas para la constitución de cooperativas; el Decreto que regula la estructura y funcionamiento del Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco⁹⁶; el Decreto 628/1991, sobre el Plan de Actuación Extraordinario para Empresas Industriales en dificultades⁹⁷; la atención a una solicitud de la Alianza Cooperativa Internacional requiriendo el informe preceptivo para la admisión en la misma de la Fundación Espriu Gabinete de Estudios y Promoción del Cooperativismo Sanitario⁹⁸.

Este año termina con el estudio del documento "*Política Industrial: Marco General de Actuación 1991/1995*", del Departamento de Industria y Energía, y con una solicitud del Departamento de la Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo

⁹⁵ Acta de 11 de Julio de 1991.

⁹⁶ Acta de 12 de Septiembre de 1991.

⁹⁷ Acta de 12 de Diciembre de 1991.

⁹⁸ Acta de 12 de Septiembre de 1991.

Autonómico a todos los Departamentos del Gobierno Vasco para dejar presente la obligación de solicitar al Consejo la emisión de informes preceptivos, según el artículo 70.2 de la Ley 1/82; ciertamente ésta es una respuesta a la permanente acción desarrollada por el propio Consejo para que, tras darse a conocer, sea tomado en cuenta por los entes que de manera directa o indirecta tienen en sus manos la dirección de la política cooperativa⁹⁹.

Durante 1992 al Consejo llegan varios temas para estudio y para la emisión del respectivo informe preceptivo; así, empezado el año se plantea la reflexión del papel que debe desempeñar el Consejo en los procesos de disolución y liquidación de las cooperativas¹⁰⁰, se analiza la Norma Foral 9/91, sobre Régimen Fiscal de Cooperativas de la Diputación Foral de Vizcaya; la Orden de 30 de diciembre de 1991, del Consejo de Educación, Universidades e Investigación, mediante la cual se convocan subvenciones extraordinarias para iniciar el proceso de equiparación de las condiciones laborales retributivas del personal de los centros docentes concertados a los de los centros públicos de la Comunidad Autónoma Vasca¹⁰¹.

Se trabaja en las enmiendas y propuestas de modificación del Anteproyecto de la Futura Ley Vasca de Cooperativas; se informa respecto de varios textos normativos del Departamento de Trabajo y Seguridad Social sobre el establecimiento de ayudas para la constitución, consolidación de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales; para las ayudas a la formación en la Economía Social; para las ayudas al fomento y desarrollo de estructuras asociativas o representantes de empresas de Economía Social; sobre elaboración de planes de

⁹⁹ Acta de 12 de Julio de 1991.

¹⁰⁰ Acta de 15 de Enero de 1992.

¹⁰¹ Acta de 13 de Febrero de 1992.
Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. *Memoria 1992*, pg. 13.

reciclaje y formación ocupacional continua en el ámbito comarcal, sectorial y empresarial; apoyo para actividades formativas de reciclaje desarrolladas por empresas o grupos de empresas; programas de información, orientación y formación en el ámbito profesional; programas destinados a elevar las posibilidades de empleo en los jóvenes que terminan sus estudios; y Proyecto de Decreto de articulación de las medidas de apoyo al Sector de Transporte Público¹⁰².

Se estudia también la problemática de las cooperativas que pertenecen al sector de servicios sociales; la solicitud del Departamento de Educación, Universidad e Investigación sobre las situaciones de transformación, disolución o liquidación de las Ikastolas que se incorporan a la red pública, a través de la suscripción del respectivo convenio elaborado por dicho Departamento; la solicitud de la reforma de la Formación Profesional; el seguimiento de la Ley de Industria, tras su publicación, por los efectos que su entrada en vigor puede tener respecto de las cooperativas; y se evalúa la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea, mediante la cual se declara que las reglas comunitarias en materia de competencia se aplican también a empresas cooperativas¹⁰³.

Finalmente, el Consejo entiende que debe conocer los casos en los que haya pruebas claras de competencia desleal y debe ser él quien tras el respectivo estudio determine las acciones posibles a seguir¹⁰⁴ y, se estudia también el Proyecto de Ley de Servicios Sociales¹⁰⁵.

¹⁰² Acta de 3 de Abril de 1992.

¹⁰³ Acta de 9 de Septiembre de 1992.

¹⁰⁴ Acta de 14 de Octubre de 1992.

¹⁰⁵ Acta de 11 de Noviembre de 1992.

Entrado el año 1993, el trabajo del Consejo en éste ámbito se hace más copioso; así, se estudia Proyectos normativos del Departamento de Industria y Energía que regulan el programa de ayudas financieras a la inversión en el sector industrial¹⁰⁶. Se estudia también el Anteproyecto de Ley de creación de OSALAN; se continua con el análisis de la futura Ley de Cooperativas¹⁰⁷ los programas de ayuda de la Dirección de Economía Social, en especial la problemática por la asignación presupuestaria a los programas de ayudas que dicha dirección dispone y que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social va a excluir a las cooperativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca, que hasta el 1 de enero de 1993 los viene efectuando, a través de la subvención de puntos de interés en determinados créditos a la inversión¹⁰⁸.

Se estudian también las normas forales que derogan la exención en el Impuesto sobre Actividades Económicas, fruto de la problemática creada en el Territorio Histórico de Vizcaya por la derogatoria de la bonificación del 95% de la cuota y recargo del IAE, que se contempla en la Norma Foral 9/1991, de 17 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de Cooperativas¹⁰⁹. Además se informan varios Proyectos de Decretos del Departamento de Trabajo y Seguridad Social: Decreto por el que se establecen ayudas dirigidas al fomento y desarrollo de las estructuras asociativas de las empresas de Economía Social de la Comunidad Autónoma Vasca; Decreto por el que se regulan las subvenciones para la implantación de planes de gestión en las empresas de Economía Social en el País Vasco; Decreto

¹⁰⁶ Acta de 28 de Enero de 1993.

¹⁰⁷ Acta de 11 de Febrero de 1993.

¹⁰⁸ Acta de 3 de Marzo de 1993.

¹⁰⁹ Acta de 22 de Abril de 1993

por el que se establecen las ayudas para la Formación en la Economía Social; Decreto por el que se regula el Programa de Iniciativas Locales de Empleo; Decreto por el que se articulan medidas de Ayuda a la Contratación; Decreto por el que se regula el Programa de Ayudas a la contratación de personas extoxicómanas con fines de rehabilitación y reinserción social; Decreto por el que se regulan las subvenciones para el desarrollo de Proyectos de Nueva Creación Empresarial surgidos en empresas existentes; Decreto por el que se articulan las medidas de Apoyo a Nuevos Promotores de Empresa; Decreto por el que se regulan las subvenciones para la realización de estudios y acciones de innovación en la gestión de las Pequeñas y Medianas Empresas; Decreto por el que se regulan los Centros Tutelados de Formación Ocupacional; Decreto por el que se articulan medidas de estímulo a la Formación Ocupacional Continua y al Reciclaje Profesional¹¹⁰.

A mediados de año se informa sobre el Proyecto de Orden de medidas de apoyo al transporte público, del Departamento de Transportes y Obras Públicas¹¹¹. Entrada en vigor la Ley 4/93, se informan varias normas forales de medidas fiscales urgentes de apoyo e impulso a la actividad económica¹¹²; Proyecto de Modificación de la Ley 4/84 sobre el Consejo Económico y Social¹¹³; el Régimen Fiscal aplicable a las Cooperativas y su comparación a efectos del Impuesto sobre

¹¹⁰ Acta de 22 de Abril de 1993.

¹¹¹ Acta de 12 de Mayo de 1993.

¹¹² Acta de 16 de Junio de 1993.

¹¹³ Acta de 22 de Septiembre de 1993.

Sociedades con las sociedades mercantiles;¹¹⁴ y finalmente, el Proyecto de Ley de Ordenación del Turismo¹¹⁵.

En 1994 se informa el Proyecto de Ley por el que se regulan las empresas de trabajo temporal; se estudia la estructura de la negociación colectiva en la Comunidad Autónoma del País Vasco¹¹⁶; se informan los Proyectos de Decreto mediante los cuales se establecen ayudas dirigidas al fomento y desarrollo de las estructuras asociativas de las empresas de Economía Social; Decreto por el que se establecen ayudas para la constitución y consolidación de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales; Decreto por el que se regulan subvenciones para la implantación de planes de gestión en las empresas de Economía Social de Euskadi; Decreto por el que se establecen las ayudas para la Formación en la Economía Social. Se estudia lo relativo al Programa Plurianual 1994-1996 de trabajo en favor de las cooperativas, mutualidades y asociaciones, fundaciones de la Comunidad Autónoma¹¹⁷.

A mediados del mismo año el Consejo informa de varios Proyectos de Decreto como el que regula el Programa de Empleo de Formación en el ámbito local dirigido a personas paradas de larga duración; el Proyecto de Decreto de Organización y Funcionamiento de OSALAN; el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales; el Proyecto de Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada¹¹⁸, el Decreto 189/1994 de 24 de mayo, de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de Euskadi; el Proyecto de la Orden de acomodación organizativa

¹¹⁴ Acta de 27 de Octubre de 1993.

¹¹⁵ Acta de 18 de Noviembre de 1993.

¹¹⁶ Acta de 24 de Enero de 1994.

¹¹⁷ Acta de 11 de Abril de 1994.

¹¹⁸ Acta de 20 de Junio de 1994.

y funcional de Registro de Cooperativas de Euskadi a su nueva estructura unitaria; el Proyecto de Decreto de modificación del Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Seguridad Social¹¹⁹.

Termina 1994 con el informe sobre el Proyecto de Orden de aplicación del artículo 39.2 del Decreto 189/1994 de 24 de mayo, en relación con la organización y funcionamiento¹²⁰.

Pasamos a 1995, año importante porque se da cabida a las consultas del Registro de Cooperativas en virtud del artículo 17 de la Ley 4/93 y del artículo 103.3 del Decreto 189/1994, de 24 de mayo; exponemos a continuación los informes y asuntos sometidos a estudio del Consejo durante este periodo: se presenta para análisis el régimen jurídico y fiscal de las cooperativas; para el caso de competencia desleal se dispone que son aplicables los artículos 156.1 y 17 de la Ley de Competencia Desleal; se informa a las cooperativas de los recursos posibles frente a los abusos en que pueden incurrir las actuaciones de las asociaciones¹²¹, se informa del Decreto 141/1995 de 7 de febrero, sobre la estructura orgánica y funcional del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, respecto del cual se constata que no se consideran las observaciones formuladas por el Consejo en relación a la función del Director de Economía Social para presidir al mismo¹²².

Se informa sobre la nueva Ley de Fundaciones y Mecenazgo en la fiscalidad de las asociaciones¹²³; se hace un seguimiento de la Regulación interna

¹¹⁹ Acta de 18 de Julio de 1994.

¹²⁰ Acta de 10 de Octubre de 1994.

¹²¹ Acta de 30 de Enero de 1995.

¹²² Acta de 20 de Febrero de 1995.

¹²³ Acta de 20 de Febrero de 1995.

del Consejo; se realiza la propuesta de corrección de errores de la Ley 4/93; se informan varias Normas Forales de apoyo a la reactivación económica que discriminan negativamente a las Sociedades Cooperativas Protegidas, las cuales están publicadas en el Boletín Oficial de Gipuzkoa, de 24 de febrero de 1995, Boletín Oficial de Bizkaia de 10 de Marzo de 1995 y Boletín Oficial de Alava de 22 de Marzo de 1995. Además se sostiene el necesario seguimiento por parte del Consejo de los procesos de disolución-liquidación de cooperativas¹²⁴.

Para mediados de año la actividad se incrementa considerablemente, sobre todo porque desde el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social se remiten para el respectivo informe preceptivo los siguientes proyectos normativos:

- a) Decreto por el cual se articulan medidas de estímulo para la Formación Continua y Reciclaje Profesional;
- b) Decreto por el que se regula el Programa de Actividades de Información, Orientación y Motivación hacia el Empleo y la Formación Ocupacional;
- c) Orden por la que se regula el régimen de las Entidades para el Desarrollo de la Formación (EDEF), y de las Unidades de Gestión de Formación y Reciclaje (UGFR);
- d) Decreto por el que se regulan los Centros Tutelados de Formación Ocupacional y las ayudas destinadas a su dotación con equipamiento técnico;
- e) Decreto por el que se articulan las medidas destinadas a elevar las posibilidades de empleo de los jóvenes que finalizan sus estudios;

¹²⁴ Acta de 10 de Abril de 1995.

- f) Orden por la que se convoca a centros educativos para la elaboración de proyectos de prácticas de alumnos en centros de trabajo;
- g) Orden por la que se convocan ayudas para el programa de Prácticas de Formación en Alternancia del Curso 1994/1995;
- h) Decreto por el que se articulan medidas de Ayudas a la Contratación;
- i) Decreto por el que se regulan las ayudas a la Inversión en la creación de actividad empresarial de personas con dificultades de inserción en el mercado laboral;
- j) Decreto por el que se regula el Programa de ayudas a la contratación de personas extoxicómanas con fines de rehabilitación y reinserción social;
- k) Decreto por el que se regula el Programa de Empleo-Formación en el ámbito local dirigido a personas paradas de larga duración;
- l) Decreto por el que se articula el Programa Integrado de Acompañamiento a la Inserción Laboral de personas paradas de larga duración;
- m) Decreto por el que se regulan las ayudas para la realización de actividades en el área de los servicios sociales en el País Vasco;
- n) Decreto por el que se establecen ayudas para la constitución y consolidación de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales;
- ñ) Decreto por el que se regulan las ayudas para la incorporación de personas desempleadas a las empresas de economía social en calidad de socios trabajadores o de trabajo;
- o) Decreto por el que se establecen ayudas dirigidas a la creación y consolidación de estructuras asociativas de las empresas de Economía Social de la Comunidad Autónoma del País Vasco;

p) Decreto por el que se establecen las ayudas para la Formación en la Economía Social;

q) Decreto por el que se regulan las subvenciones para la implantación de planes de gestión en las empresas de Economía Social de Euskadi.

Se presenta para el respectivo estudio la estructuración y organización de OSALAN a nivel autonómico¹²⁵; se informa sobre el Proyecto por el cual se aprueba el Reglamento de estructura y funcionamiento de OSALAN-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales¹²⁶; así como la Ley de Prevención de Riesgos laborales a nivel estatal¹²⁷; también se estudia respecto del Proyecto de Orden sobre medidas de apoyo al sector de transporte público¹²⁸; sobre la Ley 3/1995, de 23 de junio, de ampliación del plazo de adaptación estatutaria de la Ley 4/93¹²⁹.

Por otra parte, se hace un seguimiento al Proyecto de Reglamento de Régimen Interior del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi y en el que se está trabajando; y también del Anteproyecto de Norma Foral de Gipuzkoa sobre Régimen Fiscal de Cooperativas¹³⁰ y su propuesta de modificación¹³¹. Se presenta también a conocimiento la sentencia que desestima el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto contra la Disposición Adicional Novena de la Norma Foral sobre Presupuestos del Territorio Histórico de Bizkaia, por efecto de la cual se derogan las bonificaciones fiscales en el Impuesto de Actividades Económicas

¹²⁵ Acta de 22 de Mayo de 1995.

¹²⁶ Acta de 17 de Julio de 1995.

¹²⁷ Acta de 22 de Mayo de 1995.

¹²⁸ Acta de 12 de Junio de 1995.

¹²⁹ Acta de 13 de Septiembre de 1995.

¹³⁰ Acta de 16 de Octubre de 1995.

¹³¹ Acta de 24 de Noviembre de 1995.

contempladas en el artículo 33.4A de la Norma Foral 9/91 de 17 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de Cooperativas¹³². Finalmente, termina el periodo de estudio con el tratamiento de la Regulación Interna del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi¹³³.

En 1996 la actividad en esta materia es importante no sólo por su volumen sino por la naturaleza de los proyectos de decreto que se someten a consideración del Consejo, podemos mencionar los siguientes: el proyecto de decreto que regula el Programa de Empleo-Formación en el ámbito local a personas paradas de larga duración; el que regula las ayudas para la realización de actividades en el área de los servicios sociales en el País Vasco; el estudio del documento "*Etxebide*" en el que se contiene el Plan Director de la Vivienda 1996-1999 presentado al Consejo por solicitud del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco¹³⁴; el proyecto de decreto modificadorio del decreto que autoriza a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco la creación de la Sociedad Anónima Pública para la promoción de la Formación y el Empleo; la Orden del Consejero de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, mediante la cual se regula la organización y desarrollo de acciones de intermediación en el mercado de trabajo que promueve su Departamento a través de lo que se denomina Servicio Vasco de Colocación/ Euskal Lan Zerbitzua¹³⁵. También se estudia el proyecto de Decreto por el que se articulan las ayudas al reparto del tiempo de trabajo y a la contratación

¹³² Acta de 16 de Octubre de 1995.

¹³³ Acta de 13 de Noviembre de 1995.

¹³⁴ Acta de 12 de Febrero de 1996.

¹³⁵ Acta de 10 de Junio de 1996.

indefinida¹³⁶; el que regula la concesión de subvenciones para la realización de actividades de carácter formativo dentro de los fines propios de las Organizaciones Empresariales y Sindicales¹³⁷.

Se presentan también a informe varios proyectos de decreto vinculados con la Economía Social, entre ellos podemos mencionar lo siguientes: el que regula las ayudas a las empresas de economía social en calidad de socios/as trabajadores/ras o de trabajo; el que establece ayudas para la constitución y consolidación de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales; el que determina las ayudas para la creación y consolidación de estructuras asociativas de las empresas de Economía Social; el decreto que regula las subvenciones para la elaboración e implantación de los planes de gestión de las Empresas de Economía Social¹³⁸; el decreto que determina las ayudas para la formación en la Economía Social¹³⁹.

También se presenta a informe el proyecto de decreto regulador del programa de ayudas económicas a las inversiones productivas industriales generadoras de empleo, EKIMEN, del Departamento de Industria, Agricultura y Pesca; la Orden del Consejero de Transportes y Obras Públicas por las que se articulan las medidas de apoyo al sector de transporte público¹⁴⁰. Además se tiene presente el documento que analiza comparativamente el régimen jurídico y fiscal de las cooperativas y de las asociaciones dedicadas a una misma actividad (que encubran objetivos no acordes con su supuesta finalidad no lucrativa); se comenta

¹³⁶ Acta de 16 de Septiembre de 1996.

¹³⁷ Acta de 14 de Octubre de 1996.

¹³⁸ Acta de 11 de Marzo de 1996.

¹³⁹ Acta de 15 de Abril de 1996.

¹⁴⁰ Acta de 15 de Abril de 1996.

sobre el proyecto de Ley de Servicios Sociales y sobre las normas que el acceso a las ayudas públicas¹⁴¹.

Las Normativa Foral de Impuesto sobre Sociedades también ha sido motivo de estudio, así se ha presentado a informe los proyectos de Norma Foral del Impuesto sobre Sociedades de los Consejos de Gobierno de las tres diputaciones Forales de la Comunidad Autónoma Vasca¹⁴², así como el Anteproyecto de Norma Foral sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas¹⁴³.

Este año es importante porque se trabaja en el Reglamento de Régimen Interno del Consejo sometido a su estudio y discusión.

Como se puede apreciar la labor del Consejo es muy abundante y además interesante, puesto que de los temas que someten a su estudio se desprende no solamente que su contacto con la Administración Pública Vasca es cada vez más estrecha y significativa, sino también que son temas de gran importancia en los que el Consejo tiene mucho que aportar.

2.4 La Contribución al perfeccionamiento del régimen legal e institucional de la Comunidad Autónoma Vasca

Consideramos que más que una función propiamente dicha ésta es una consecuencia del propio ejercicio del Consejo, sobre todo en lo que respecta a su función preceptiva y su condición de ente consultivo y asesor de las Administraciones Públicas Vascas. El desarrollo de las actividades del Consejo

¹⁴¹ Acta de 15 de Abril de 1996.

¹⁴² Acta de 10 de Junio de 1996.
Acta de 22 de Julio de 1996.

¹⁴³ Acta de 8 de Septiembre de 1996.

Superior de Cooperativas de Euskadi da muestra de su importante aportación en beneficio del cooperativismo vasco, mejorando su regulación jurídica, interviniendo y estudiando todas las manifestaciones legales que repercuten en él; dándose a conocer además ante los órganos de la Administración y los demás agentes sociales para que de la normativa que se produzca en éste ámbito pueda el Consejo dar su opinión y formular las apreciaciones que estimare oportuno. Esta sin lugar a dudas es una manera positiva de hacer que las normas se ajusten eficazmente a los requerimientos de la sociedad.

Ciertamente el legislador señala como labor del Consejo esta "*contribución*" porque entiende que, dada la pluralidad y calidad de su composición, su actividad se dirige en dosis puntuales al mejoramiento de lo que llama el "*ordenamiento socio-económico*". El legislador pide al Consejo que "*aporte*" a una causa general y superestructural; de este modo, esta obligación del Consejo se circunscribe dentro de su competencia cooperativa en un espectro muy amplio de la vida de la Comunidad Autónoma Vasca.

Podemos decir, entonces, que es más un enunciado que propiamente una función; es una declaración de intención, una llamada en la medida en que el Consejo es un ente activo que por sus singulares características conjuga en su interior los intereses que involucra a un margen importante de la sociedad. Este puede ser el espíritu de esta función o el elemento inspirador del legislador al formularla; de hecho encontramos que impulsa al Consejo a que tenga una actividad más participativa. Tras el enunciado general de "*contribuir al perfeccionamiento del régimen legal e institucional...*" hace una invocación más directa al papel que debe tener el Consejo cuando dice "*participar en las*

*instituciones y organismos existentes para su logro*¹⁴⁴.

Su reiteración en la Ley 4/93 es un reconocimiento a la labor desarrollada y un objetivo general que, bien directa o colateralmente, lo puede desarrollar el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. En cualquier caso, está claro que la llamada que hace el legislador, enlaza con una función más activa del Consejo y con la requerida colaboración con la Administración que desde la nueva Ley se pretende que desarrolle en la línea antes señalada.

En cuanto al ejercicio específico de esta función por parte del Consejo, encontramos, por lo ya explicado, que en las funciones de informe preceptivo previo y de colaboración con la administración especialmente; así como de manera directa o indirecta en las demás funciones, se contiene gran parte de lo que se entiende en ésta función.

El perfeccionamiento legal empieza en el propio Consejo Superior y en las propias cooperativas, recogemos nuevamente por lo ilustrativo del ejemplo a la Ley 4/93, cuyo anteproyecto lo elaboró la comisión específicamente designada para este fin por el Consejo y que se llevó al Parlamento Vasco.

2.5 Arbitraje Cooperativo, artículo 70.2) y artículo 145.2 f) de la Ley 1/82 y Ley 4/93

Una de las realizaciones más importantes para el cooperativismo vasco, cuya trascendencia y positiva repercusión no dejan lugar a dudas de lo acertado de la intervención por parte del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, es la

¹⁴⁴ Artículo 145.2 e): "Contribuir al perfeccionamiento del régimen legal e institucional del ordenamiento socio-económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco y participar en las instituciones y organismos existentes para su logro".

que se refiere al arbitraje cooperativo; la cooperativa, como cualquier otra persona jurídico-privada, puede entrar en un conflicto de intereses con otras personas físicas o jurídicas con las que se relacione, de modo que *"algunos de los posibles conflictos, normalmente de índole económica, encontrarán solución mediante el diálogo, llegando a convenir verbalmente o por escrito lo procedente, otros sin embargo, con menor fortuna, acabarán en los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria"*¹⁴⁵.

El legislador por lo que se puede apreciar, al formular la Ley 1/82, y sobre todo la figura del Consejo, trata de complementarla con una institución de notable importancia como es el arbitraje. En efecto, el trabajo desarrollado quedaría incompleto si no se contemplase un mecanismo que posibilite a las cooperativas y a sus socios resolver conflictos sin tener que acudir a la vía de los tribunales de justicia para ello.

La trayectoria del arbitraje cooperativo está presente de manera eventual en la legislación cooperativa española; surge tras la huella inicial del Reglamento a la Ley de Cooperativas de 2 de enero de 1942¹⁴⁶, pese a que ni en dicha Ley, ni en la Ley de 1931 se hace referencia alguna al arbitraje cooperativo; por lo mismo, la primera vez que se aborda el tema en la legislación cooperativa española es por efecto de dicho Reglamento, aprobado por Decreto de 11 de noviembre de 1943¹⁴⁷. El Consejo Superior de la Obra Sindical de Cooperación es el encargado

Ley 4/1993, de 24 de Junio de Cooperativas de Euskadi.

¹⁴⁵ Gonzalo Borjabad, P.J.: *Manual de Derecho Cooperativo General y Catalán*. Barcelona 1993. Editorial J.M. Bosch, pg. 303.

¹⁴⁶ BOE 12 de Enero de 1942.

¹⁴⁷ BOE 24 de Febrero de 1944.

de llevar a cabo ésta tarea, como consta en el párrafo 3 del artículo 82: *"el arbitraje de las cuestiones que eleven voluntariamente las Cooperativas y Uniones"*¹⁴⁸.

Puesto en marcha el arbitraje varias cooperativas hacen uso del mismo, teniendo el Consejo Superior de Cooperación que dictar algunas resoluciones en las que básicamente se resuelven conflictos entre cooperativas, entre éstas y sus socios, e incluso, entre cooperativas y Uniones¹⁴⁹; el problema se produce al dictarse la Ley de Arbitraje Privado de 22 de diciembre de 1953,¹⁵⁰ punto respecto al cual encontramos opiniones divididas. Vicent Chuliá considera que el arbitraje cooperativo que regula el Reglamento de 1943, no está incluido en lo que contempla la Ley de 1953; esto lo entiende así ya que el Consejo Superior de la Obra Sindical de Cooperación observa al arbitraje cooperativo como una de sus funciones y, por tanto, lo asimila a la Organización Sindical, la cual es una Corporación de Derecho Público¹⁵¹.

El Reglamento de 11 de noviembre de 1943 se deroga cuando se dicta el Decreto 2396/71 de 13 de agosto, mediante el cual entra en vigor el Reglamento

¹⁴⁸ Reglamento a la Ley de Cooperativas de 1943.

¹⁴⁹ Muñoz Vidal, A.: *El Arbitraje Cooperativo*. Murcia 1978. Caja Rural Provincial de Murcia, pg. 26.

¹⁵⁰ BOE de 24 de diciembre de 1953

¹⁵¹ Según Vicent Chuliá, *"el arbitraje cooperativo regulado en el Reglamento de 1943 se trataba de un arbitraje excluido de la Ley de 1953, puesto que era una función del Consejo Superior de la Obra Sindical de Cooperación y, en su consecuencia, atribuido a un ente de Organización Sindical que en España era una Corporación de Derecho Público. Mencionaba que el arbitraje sindical en general no había sido objeto de regulación salvo en lo referente a los conflictos laborales individuales por la Ley sobre Conciliación Sindical de 24 de abril de 1958 y sobre Conflictos Laborales Colectivos por el Decreto 2.354/62, de 20 de septiembre, y la Orden de 16 de noviembre de 1962 sobre mediación, conciliación y arbitraje de tales conflictos. Pero es evidente -dice- que en la actual organización del cooperativismo español la Obra Sindical de Cooperación es un órgano público Sindical y de esta naturaleza participa el arbitraje cooperativo atribuido al Consejo Superior de la misma"*.

de Cooperación¹⁵², el cual en el artículo 83 asigna al Consejo Superior de la Obra Sindical de Cooperación la función de arbitrar los conflictos entre cooperativas o entre éstas y sus socios, señalando además, que dicha función está excluida de la Ley de Arbitraje de 22 de diciembre de 1953¹⁵³. Ahora bien, el hecho es que éste nuevo Reglamento, como dice A. Muñoz Vidal, no fue una solución para el problema que el problema que se había presentado ya que su regulación inicial corría a cargo del Reglamento de 1943, a través de un Decreto que por efecto de la Ley de 1953 había de entenderse derogado dado que se trata de un arbitraje privado, teniendo en cuenta además que el Reglamento de 1971, igualmente aprobado por Decreto no podía a su vez derogar o modificar lo establecido en dicha Ley de Arbitraje Privado. *"El arbitraje pretendidamente revitalizado por el Reglamento de 1971 se desarrolló en su aspecto procedimental mediante el "Reglamento de actuación del Consejo Superior y de los Consejos Provinciales de Cooperación" aprobado por la Comisión Permanente del Consejo Superior de*

Vicent Chuliá, citado por Muñoz Vidal, A.: o.c. pg. 27.

¹⁵² BOE de 9 de Octubre de 1971.

¹⁵³ Artículo 83:

Uno. *"El Consejo Superior arbitraré en las cuestiones que se planteen entre las Entidades cooperativas o entre éstas y sus socios cuando ambas partes soliciten este arbitraje o estén obligados a ello a tenor de sus Estatutos.*

Dos. *La función arbitral conferida al Consejo Superior de la Obra Sindical de Cooperación está excluida de la Ley de Arbitraje de Derecho Privado de veintidos de diciembre de mil novecientos cincuenta y tres y sus decisiones participarán de la naturaleza de los acuerdos transaccionales. Contra ellos no cabrá recurso alguno en la vía sindical ni administrativa.*

Tres. *Los afectados por dichas decisiones arbitrales podrán pedir su cumplimiento ante los Juzgados y Tribunales competentes de la jurisdicción ordinaria y sólo podrán quedar sin efecto por las causas de invalidación de los contratos.*

Cuatro. *El Consejo Superior podrá rechazar el ejercicio de la función de arbitraje cuando la cuestión sometida a su conocimiento no sea específicamente cooperativa".*
Reglamento de Cooperación de 1971.

cooperación el 15 de diciembre de 1972, ratificado por el Pleno celebrado el siguiente día¹⁵⁴.

En este estado de cosas se dicta la Ley 52/1974 de 19 de diciembre, General de Cooperativas,¹⁵⁵ en cuyo artículo 56.2 c) en relación a las funciones de la Federación Nacional de Cooperativas que pasa a denominarse Confederación Española de Cooperativas, se le asigna la misión de arbitraje, empleando la expresión "cuestiones litigiosas," entre entidades cooperativas o entre éstas y sus miembros¹⁵⁶; pero esta disposición no se ve completada ni desarrollada por el Real Decreto 2710/1978 de 16 de noviembre, por el cual se aprueba el Reglamento de aplicación a las Sociedades Cooperativas reguladas por la Ley 52/1974¹⁵⁷. Para W. Díez Argal en el lapso entre 1978 y la entrada en vigor de la Ley 1/82, de 11 de febrero, sobre Cooperativas, del País Vasco, sólo rigen las normas de la Orden de 21 de julio de 1975, aprobatorias de los Estatutos de la Federación Nacional del antiguo Ministerio de Relaciones Sindicales¹⁵⁸, en su capítulo sexto, artículos 92 a 96, sección 1a, aplicándose subsidiariamente la Ley de Arbitraje de Derecho Privado de 22 de diciembre de 1953 y otras leyes generales sustantivas y procesales¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Muñoz Vidal, A.: o.c. pg. 28-30.

¹⁵⁵ BOE de 21 de Diciembre de 1974.

¹⁵⁶ Artículo 56. La Confederación Española de Cooperativas 2c) *"Arbitrar en las cuestiones litigiosas que se susciten entre las entidades cooperativas, o entre éstas y sus miembros, cuando ambas partes soliciten este arbitraje o estén obligadas a ello a tenor de sus Estatutos. Las normas de aplicación y desarrollo regularán este arbitraje"*.

Ley 52/1974, de 19 de Diciembre, General de Cooperativas.

¹⁵⁷ BOE de 9 de Febrero de 1979.

¹⁵⁸ Orden de 21 de Julio de 1975 de Estatutos de la Federación Nacional del antiguo Ministerio de Relaciones Sindicales. BOE de 30 de Agosto de 1975.

¹⁵⁹ Wenceslao Díez Argal opina que *"la Orden de 21 de julio de 1975, aprobatoria de los Estatutos de la Federación Nacional del antiguo Ministerio de Relaciones*

Al entrar en vigor la Ley Vasca de Cooperativas 1/82 aparece como función del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en el artículo 70.2 f) el arbitraje cooperativo; pero como lo expresa A. Lorca Navarrete, *"con independencia de la concreta alusión del artículo 70 L.C.V. y de la exposición de motivos de la ley, lo cierto es que el arbitraje cooperativo vasco nacido huérfano de una deseada regulación procedimental. Habrá que esperar a los Estatutos del Consejo Superior de Cooperativas que prevé la ley vasca..."*¹⁶⁰

2.5.1. Reglamento de Arbitraje Cooperativo del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

En la regulación jurídica del Consejo que se dicta con posterioridad a la Ley 1/82 no hay referencias al desarrollo del arbitraje, teniendo que esperar a que se publique el Anuncio por el que se hace público el Reglamento de Arbitraje del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en febrero de 1989¹⁶¹. Desde el principio, en el interior del Consejo se plantea, aunque muy ligeramente, la necesidad de abordar el arbitraje cooperativo¹⁶², elaborándose después un

Sindicales, en su Capítulo sexto, artículos 92 96, sección 1a, dio unas normas sobre el procedimiento arbitral, que, aun a pesar de que muchas de ellas representan, jurídicamente hablando, auténticos disparates procesales, son las únicas que hoy en día aparecen en vigor sobre esta importante materia. Es obvio que, con carácter subsidiario, rigen tanto las leyes generales sustantivas y procesales, como singularmente la Ley de Arbitrajes de Derecho Privado, de 22 de diciembre de 1952".

Diez Argal, W.: "El Arbitraje en las Sociedades Cooperativas de Euskadi." *Quintas Jornadas de Cooperativas de Euskadi*. Vitoria-Gasteiz 1986. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, pg. 57-87.

¹⁶⁰ Larco Navarrete, A.: "Observaciones sobre la Ley de Cooperativas de Euskadi." *Revista de Derecho Privado T. LXVII*. Madrid Enero-Diciembre 1953. Editorial Revista de Derecho Privado, pg. 915.

¹⁶¹ Reglamento de Arbitraje del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Boletín Oficial del País Vasco. BOPV de 11 de Mayo de 1989.

¹⁶² Acta de 17 de Febrero de 1983.

Proyecto de Procedimiento de Arbitraje Cooperativo que se debate¹⁶³ y un Anteproyecto de Ley de Arbitraje Cooperativo, sometido también a discusión¹⁶⁴.

La búsqueda de una regulación jurídica del arbitraje cooperativo se hace ciertamente durante la vigencia de la Ley de Arbitraje Privado de 1953 y bajo la consideración pública y corporativa del mismo; en este sentido, seguimos el planteamiento formulado por A. Lorca Navarrete para quien hay que encontrar la razón en el artículo 1 de la Ley de Arbitraje Privado, puesto que contraponía a los arbitrajes de Derecho Público los de Derecho Privado, señalando que dicha distinción era necesaria para acceder a la institucionalización de los primeros, cosa que no era posible con los segundos en virtud de la prohibición contenida en el artículo 22 de la misma Ley. Por esta razón en tanto los arbitrajes de Derecho Privado debían ajustarse a la Ley citada para ser eficaces, los de Derecho Público se regulaban exclusivamente por sus propias disposiciones; así en estos arbitrajes de Derecho Público que no se ajustan en cuanto a su regulación a la Ley de Arbitraje Privado sino a sus disposiciones propias, vendría a ser posible la institucionalización de cada uno de esos tipos de arbitrajes. En ellos por tanto, *"sería válido el pacto de deferir a una de las partes (arbitraje ad hoc) o a un tercero (institución: arbitraje institucional) la facultad de hacer el nombramiento de los árbitros"*¹⁶⁵.

Dentro del marco explicado por A. Lorca Navarrete se entiende cómo desde el Consejo Superior de Cooperativas se sigue el tratamiento del Anteproyecto de la Ley de Arbitraje; incluso en julio de 1986 se acuerda en el Consejo la aprobación

¹⁶³ Acta de 13 de Febrero de 1985.

¹⁶⁴ Acta de 21 de Mayo de 1986.

¹⁶⁵ Lorca Navarrete, A.: "El arbitraje cooperativo del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi".: *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje*. San Sebastián 1989. Instituto Vasco de Derecho Procesal, pg. 14.

de dicho Anteproyecto, para que pase a manos del Gobierno y de éste al Parlamento como Proyecto de Ley¹⁶⁶. No obstante, en abril de 1988 se advierte de los conflictos competenciales que la continuación del arbitraje cooperativo como Ley pueden presentarse, teniendo en cuenta los efectos que el Proyecto de Ley Estatal de Arbitraje pueden ocasionar; por esta razón se decide cambiar por la redacción de un Reglamento el tratamiento del arbitraje cooperativo desde el Consejo¹⁶⁷.

La promulgación de la nueva Ley de Arbitraje, vigente para todo el Estado, ve la luz como Ley 36/1988 de 5 de diciembre¹⁶⁸; y como dice el autor antes citado, se echa al traste el abigarrado entramado que se está construyendo alrededor del arbitraje cooperativo vasco obligando a empezar prácticamente de cero. En la nueva Ley el arbitraje se incluye que el cooperativo para ser válido debe ajustarse a sus prescripciones, con lo cual se incluía y se regulaba de manera inequívoca a optar por la solución arbitral estatal de la Ley de Arbitraje, dejando de lado soluciones propias. Por lo mismo, ante el nuevo marco legal la solución que cabe es conceptuar al Consejo Superior de Cooperativas Vasco como Corporación de Derecho Público en el contexto del art. 10 de la Ley de Arbitraje¹⁶⁹.

Para inicios de 1989 se aprueba el Reglamento en el seno del Consejo y se publica el 11 de mayo de 1989¹⁷⁰; por lo mismo, y bajo el marco descrito, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi asume la condición de institución arbitral. El artículo 10 de la Ley 36/1988 de 5 de diciembre de Arbitraje, es

¹⁶⁶ Acta de 23 de Julio de 1986.

¹⁶⁷ Acta de 21 de Abril de 1988.

¹⁶⁸ BOE de 7 de Diciembre de 1988.

¹⁶⁹ Lorca Navarrete, A.: o.c. pg. 14.

¹⁷⁰ BOPV de 11 de Mayo de 1989.

determinante para los efectos que precisa el Consejo; A. Lorca Navarrete lo dice bien: *"no cabía otra solución"*, es decir, conceptuar al Consejo como una Corporación de Derecho Público¹⁷¹.

Debemos mencionar que entre otras razones que tiene presente el Consejo Superior de Cooperativas para conducir la regulación del arbitraje a través del Reglamento, se encuentran no sólo el peligro del recurso de inconstitucionalidad que podría sufrir la Ley, de aprobarse ésta, sino también consideraciones de orden práctico, como por ejemplo, las facilidades que presta para eventuales modificaciones un Reglamento frente a una Ley, no sólo en cuanto a sus exigencias, sino sobre todo a su tramitación más rápida y sencilla.

Abordamos a continuación los aspectos más importantes del Reglamento de Arbitraje Cooperativo, pues entendemos que merecen especial atención varios de sus puntos, para llegar a la comprensión del mismo. En principio podemos decir que una de las principales críticas que se hacen a este Reglamento es su falta de concreción y de originalidad; de hecho se dice en el principio del mismo, que se crea el Servicio de Arbitraje, pero no se aclara que el Consejo no es árbitro, sino como bien lo expresa refiriéndose al artículo 1 del Reglamento: *"más afortunado hubiera sido comenzar el artículo de esta manera: El Consejo Superior de Cooperativas es competente (obsérvese: no exclusivamente competente) para administrar los arbitrajes (obsérvese: el Consejo administra el arbitraje,*

Acta de 9 de Febrero de 1989.

¹⁷¹ Por esta razón y no por otra se le da ésta condición al Consejo, por lo que no coincidimos con la opinión de J.M. Suso, para quien, no cabe duda el carácter de Corporación de Derecho Público que tiene el Consejo; razón también por la cual, entendemos que hay ausencia de un respaldo sólido que sustente este planteamiento en concreto.

*no es el árbitro) en que concurren los requisitos siguientes(...)*¹⁷².

El artículo 1 a) del Reglamento con relación al artículo 70.2 f) de la Ley 1/82 amplía bajo la expresión "*Entidades Cooperativas*" el alcance de lo que denomina "*cuestiones litigiosas*" hacia las organizaciones que forman parte del concierto cooperativo, como son las federaciones o asociaciones de este tipo; además, dichas "*cuestiones litigiosas*" las amplía a las que se producen entre socios a ellas pertenecientes. F. Pantaleón al analizar este tema considera necesario una nueva redacción del artículo 1 del Reglamento para que se distinga entre los arbitrajes que expresamente se contemplan en la letra f) del artículo 70.2 f) de la Ley 1/82, que el Consejo Superior de Cooperativas está obligado a administrar, de las cuestiones litigiosas que se puedan presentar entre los socios de las Entidades Cooperativas Vascas; pues puede parecer como que el Consejo carece de competencia para resolver dichas cuestiones litigiosas, siendo que además como Reglamento Arbitral, éste no puede modificar a la Ley Vasca de Cooperativas¹⁷³.

Este posible vacío legal queda subsanado cuando entra en vigor la nueva Ley 4/1993, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi, en cuyo artículo 145.2 f) señala expresamente que el Consejo puede intervenir en cuestiones litigiosas entre socios en el seno de las cooperativas, bien por disponerse así en Estatutos, Reglamento Interno o cláusula compromisoria¹⁷⁴.

¹⁷² Pantaleón, F.: "Análisis Crítico del Reglamento Arbitral del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi". *IV Encuentros Cooperativos de la Universidad del País Vasco. Aspectos Procesales y Arbitrales de la Sociedad Cooperativa*. Donostia. Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social. Gezki, pg. 60.

¹⁷³ Pantaleón, F.: o.c. pg. 62-63.

¹⁷⁴ Artículo 145.2 f): "*Intervenir por vía de arbitraje en las cuestiones litigiosas que se susciten entre las cooperativas, entre éstas y sus socios, o en el seno de las mismas entre socios, cuando ambas partes lo soliciten o estén obligadas a ello a tenor de sus Estatutos, Reglamento Interno o cláusula compromisoria. En todo caso, la cuestión litigiosa debe recaer sobre las materias de libre disposición por*

Por otro lado, frente a lo que dispone el artículo 1 b) del Reglamento de Arbitraje, cabe resaltar que tal y como está formulado, pese a la observación de que el arbitraje cooperativo pueden efectuarlas otras personas jurídicas¹⁷⁵ o naturales¹⁷⁶, el Consejo Superior de Cooperativas no tiene la exclusividad en la competencia sobre esta materia porque no hay norma que expresamente lo consagre en tal sentido; de tal forma que la resolución arbitral de los conflictos que se produzcan en los términos observados no tienen necesariamente que pasar por el Consejo para su solución.

En relación al artículo 3 hay que hacer algunas observaciones importantes, puesto que, según el artículo 12.1 de la Ley 33/1988 de Arbitraje, sólo pueden ser árbitros las personas naturales¹⁷⁷; por esta razón, y como así lo entiende J. Montero Aroca, *"la regla fundamental de la que está partiendo la Ley de Arbitraje en este título es la de que los árbitros sólo han de ser personas físicas o naturales, con lo que quedan excluidas las personas jurídicas, correspondiéndose ello con la propia naturaleza de las cosas por cuanto juez sólo puede ser una persona física. Cuando otros ordenamientos autorizan a que sean árbitros las personas jurídicas,*

las partes conforme a derecho y afectar primordialmente a la interpretación y aplicación de principios, normas costumbres y usos de naturaleza cooperativa".
Ley 4/1993, de 24 de Junio de Cooperativas de Euskadi.

¹⁷⁵ Sobre este particular hay que citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1986, en la que como expresa L. Muñoz Sabaté, su interés *"surge particularmente de un obiter dicta al expresar, aunque no de una forma tajante y definitiva, que los árbitros deben ser personas naturales, cuestionando así el arbitraje del Consejo Superior de la Obra Sindical de Cooperación..."*. Muñoz Sabaté, L.: *Jurisprudencia Arbitral Comentada (Sentencias del Tribunal Supremo, 1891-1991)*. Barcelona 1992. Bosch, 1ª ed., pg. 160.

¹⁷⁶ En el Reglamento de Arbitraje Cooperativo del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se dice: *"Las funciones que se reconocen a dicho Servicio, se ejercerán sin perjuicio de las que, en la misma materia, puedan ser efectuadas por otras personas jurídicas o naturales"*.

¹⁷⁷ Artículo 12.1: *"Pueden ser árbitros las personas naturales que se hallen, desde su aceptación, en el pleno ejercicio de sus derecho civiles"*.

en el fondo se está ante una ficción, por cuanto lo que viene a decirse luego es que la función arbitral será desempeñada por las personas físicas que asuman la representación de las jurídicas; cosa muy distinta es la institucionalización del arbitraje, en la que éste se confía en su administración a personas jurídicas, corporaciones de Derecho Público o asociaciones y entidades sin ánimo de lucro, pero incluso en estos casos los árbitros han de ser, a la postre, personas físicas. En nuestro Derecho esa regla fundamental no tiene excepciones"¹⁷⁸.

El razonamiento expuesto, confrontado con el contenido del artículo 3 del Reglamento de Arbitraje del Consejo Superior de Cooperativas, evidencia sino ya una discutible redacción, si una grave interpretación, puesto que a tenor del artículo 4 del mismo Reglamento, y también por lo manifestado con anterioridad, el Consejo es el encargado de "instruir" el procedimiento arbitral y cuidar su tramitación¹⁷⁹. Por consiguiente, la pregunta que cabe formular es: ¿cómo puede entonces el Consejo Superior de Cooperativas, si es el administrador del arbitraje, decidir respecto si el asunto del litigio puede ser o no objeto de arbitraje?; o como F. Pantaleón cuestiona: "*¿cómo va el Consejo Superior de Cooperativas a apreciar de oficio la falta de competencia objetiva del árbitro, si no es él quien desempeña, ni puede legalmente desempeñar, el oficio de árbitro?*"¹⁸⁰.

Ley 33/1988, de 5 de Diciembre de Arbitraje.

¹⁷⁸ Montero Aroca, J. y otros: *Comentario Breve a la Ley de Arbitraje*. Madrid 1990. Editorial Civitas, pg. 75.

¹⁷⁹ Artículo 4:

"Aceptado el arbitraje, el Consejo Superior de Cooperativas designará un árbitro, quien se encargará de instruir el procedimiento arbitral, cuidar de su regular tramitación, subsanar de oficio los posibles defectos formales, y emitir el laudo...".

Reglamento de Arbitraje Cooperativo del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

¹⁸⁰ Pantaleón, F.: o.c. pg. 65.

Las dos preguntas son válidas, tanto más teniendo en cuenta lo preceptuado en el artículo 12.1 y 23¹⁸¹ de la Ley 33/1988 de Arbitraje, que atribuyen la competencia arbitral a personas naturales; por esta razón, resulta incomprensible la atribución al Consejo la capacidad de decisión respecto de la competencia arbitral, pues no se trata de un asunto de procedimiento, porque el artículo 4 del Reglamento de Arbitraje del Consejo, da por iniciado el mismo tras la aceptación del arbitraje, frente a lo que por contrapartida señala el artículo 22.1 de la Ley 33/1988 de Arbitraje, es decir, que el procedimiento arbitral comienza cuando los árbitros hayan notificado a las partes por escrito la aceptación del arbitraje. El problema que se produce claramente lo advierte A. Lorca Navarrete cuando señala que al actuar en este sentido el Consejo se constituye en un filtro de censura previa de los asuntos que se someten a su conocimiento. Somos de la opinión, dice, *"que esa posible función de filtro no es el Consejo quien deba llevarla a cabo, más aún, si se tiene en cuenta que el Consejo resuelve mediante acuerdo razonado sobre las causas que motiva o excluyen su intervención, por lo que un órgano administrativo (el Consejo) podría prejuzgar y violentar la imparcialidad de los árbitros a través de dicho acuerdo motivado, coadyuvando a la creación, en su*

181 Artículo 23:

"1. La oposición al arbitraje por falta de competencia objetiva de los árbitros, inexistencia, nulidad o caducidad del convenio arbitral deberá formularse en el momento de presentar las partes sus respectivas alegaciones iniciales.

2. Si los árbitros estimaren la oposición planteada sobre las cuestiones del párrafo anterior quedará expedido el acceso a los órganos jurisdiccionales para la solución de la cuestión litigiosa sin que quepa recurso contra la decisión arbitral. La decisión arbitral desestimatoria sobre estas cuestiones podrá impugnarse, en su caso, al solicitarse la anulación judicial del laudo.

3. En todo caso, la falta de competencia objetiva de los árbitros podrá ser apreciada de oficio por éstos aunque no hubiese sido invocada por las partes".

Ley 33/1988, de 5 de Diciembre de Arbitraje.

seno, de un árbitro predeterminado¹⁸².

Consideramos que la salida que resulta más adecuada frente al tema en cuestión es la que presenta el ya citado F. Pantaleón, para quien una vez recibida una solicitud de arbitraje, el Consejo Superior en caso de tratarse de un conflicto entre dos o más Entidades Cooperativas o entre éstas y sus socios debe designar inmediatamente un árbitro, el cual tras aceptar su nombramiento debe examinar tanto su propia competencia como si la cuestión litigiosa atañe o no a la interpretación y aplicación de principios, normas, costumbres y usos de naturaleza cooperativa. Si en cambio el conflicto se produce entre socios de una Entidad Cooperativa, el Consejo Superior tiene facultad para negarse a administrar el arbitraje por razones de mera oportunidad que no tengan nada que ver con la competencia arbitral. En caso de no llegar a un acuerdo, las partes, según el artículo 38.2 de la Ley de Arbitraje, tienen expedita la vía judicial para resolver la controversia; pero si el Consejo decide administrarlo tiene que designar un árbitro, quien, aceptado su nombramiento, debe examinar primero su propia competencia¹⁸³.

Otras observaciones pueden presentarse al Reglamento Arbitral, por ejemplo la relativa a la comparecencia de conciliación que se menciona en el artículo 7¹⁸⁴, que ciertamente en sentido lógico tendría que tramitarse primero lo

¹⁸² Lorca Navarrete, A.: o.c. pg. 18.

¹⁸³ Pantaleón, F.: o.c. pg. 18.

¹⁸⁴ Artículo 7:

"En la notificación que se realice a las partes comunicándoles la aceptación del arbitraje y la designación del árbitro, éste convocará a las mismas a una comparecencia de conciliación, que habrá de tener lugar dentro de los ocho días naturales siguientes, al objeto de que lleguen a un acuerdo. En el supuesto de avenencia, el acuerdo será inmediatamente ejecutivo, documentándose el mismo en acta que será suscrita por el árbitro y las partes o sus representantes. Igualmente, en cualquier momento del procedimiento antes de dictarse el laudo,

que dispone el artículo 8¹⁸⁵; es decir, las pretensiones por escrito, para que las partes una vez conocidas éstas procuren un acuerdo en la comparecencia a la conciliación¹⁸⁶.

También, y sumándonos a las consideraciones hechas por F. Pantaleón y A. Lorca Navarrete, mencionamos la posibilidad de que el árbitro sea un Colegio Arbitral de máximo tres en lugar de un árbitro único, como señala el artículo 13 de

las partes de común de ocho días a contar desde el siguiente a la celebración de la conciliación para formular sus pretensiones por escrito, con expresión de los fundamentos en que las apoyen, pudiendo aportar los documentos que a su derecho convengan, y proponer el recibimiento a prueba si lo estima necesario indicando la que le interese practicar, debiendo acompañar tantas copias como partes haya implicadas en el procedimiento. En el mencionado escrito podrá solicitarse motivadamente la recusación del árbitro designado, de lo que se dará traslado al Consejo Superior de Cooperativas, que resolverá, sin ulterior recurso, en la primera sesión que celebre, procediendo en su caso, al nombramiento del sustituto".

Reglamento de Arbitraje del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

¹⁸⁵ Artículo 8:

"En el caso de que no se produzca avenencia, las partes tendrán un plazo común de ocho días a contar desde el siguiente a la celebración de la conciliación para formular sus pretensiones por escrito, con expresión de los fundamentos en que las apoyen, pudiendo aportar los documentos que a su derecho convengan, y proponer el recibimiento a prueba si lo estiman necesario indicando la que le interese practicar, debiendo acompañar tantas copias como partes haya implicadas".

Reglamento de Arbitraje del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

¹⁸⁶ A criterio F. Pantaleón, *"parece bastante irrazonable que la comparecencia de conciliación prevista en el Reglamento arbitral haya de celebrarse con anterioridad a los escritos en que las partes formulan sus pretensiones, con expresión de los argumentos que las apoyan, y solicitan, en su caso, la recusación del árbitro designado por el Consejo Superior. Sensatamente, las cosas deberían ser al revés, porque ¿qué posibilidades de éxito podrá tener un intento de conciliación por parte de un árbitro que una de las partes en conflicto no considere neutral?; y, por otro lado, ¿no será mejor que el árbitro acuda a la comparecencia conociendo ya con precisión cuáles son las pretensiones de las partes y los fundamentos en que las apoyan, pudiendo además aprovecharla para invitar a las mismas a que concreten los hechos, fijen aquéllos en que no exista disconformidad y puntualicen, aclaren o rectifiquen cuanto sea preciso para delimitar los términos del debate? (cfr. artículos. 691 ss. de la Ley de Enjuiciamiento Civil)".*

Pantaleón, F.: o.c. pg. 69.

la Ley 36/1988 de Arbitraje¹⁸⁷, en virtud de sus posibilidades y de la característica dar predominio a lo escrito en el procedimiento arbitral del Reglamento¹⁸⁸; ciertamente esta posibilidad el Consejo no la descarta, como así se desprende de una de las funciones atribuidas a la Comisión delegada que se crea tras la publicación del Reglamento de Arbitraje, pero que no se contiene expresamente en el mismo¹⁸⁹. Además, respecto al artículo 11¹⁹⁰ que se refiere a que el laudo se debe motivar cuando se trate de una cuestión litigiosa sometida al arbitraje de derecho, el Reglamento debería contemplar igual disposición para efecto de los arbitrajes de equidad¹⁹¹.

¹⁸⁷ Artículo 13:

"El número de árbitros, que será siempre impar, y las reglas para el nombramiento del presidente del Colegio Arbitral, en el caso de ser varios, se fijarán por las partes de común acuerdo. A falta de acuerdo, los árbitros serán tres y el presidente del Colegio Arbitral será elegido por mayoría por los propios árbitros. Si éstos no llegaren a un acuerdo, ejercerá como presidente el árbitro de mayor edad. Cuando la administración del arbitraje se haya encomendado a una Corporación o Asociación la designación del presidente se hará de acuerdo con su reglamento".

¹⁸⁸ En opinión de A. Lorca Navarrete, *"el procedimiento arbitral, tal y como aparece regulado en el Reglamento del Consejo, opta descaradamente a favor de la escritura, apartándose, de ese modo, del modelo constitucional, claramente favorable a la oralidad (art. 120.2C) y, por tanto, incurriendo en los mismos defectos que agobian el procedimiento en los Juzgados y Tribunales estatales"*. Lorca Navarrete, A.: o.c. pg. 17.

¹⁸⁹ Acta de 12 de Febrero de 1991.

¹⁹⁰ Artículo 11: *"Transcurrido el plazo de presentación de conclusiones, el árbitro dictará el laudo en un plazo máximo de veinte días. El laudo deberá dictarse por escrito. Expresará al menos las circunstancias y datos personales del árbitro y de las partes, el lugar en que se dicta, la cuestión sometida a arbitraje, una sucinta relación de las pruebas practicadas, las alegaciones de las partes y la decisión arbitral. El laudo será motivado cuando se trate de una cuestión litigiosa sometida a arbitraje de Derecho..."*.

Reglamento de Arbitraje del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

¹⁹¹ Para F. Pantaleón, nada impide que el Reglamento arbitral del Consejo Superior de Cooperativas, obligase a motivar los laudos de los arbitrajes de equidad, si hubiera sido bueno disponerlo así. Pantaleón, F.: o.c. pg. 70.

En términos generales y, siguiendo la línea expuesta debemos concluir en la necesidad de plantear la posibilidad de reforma del Reglamento de Arbitraje para su mejor acondicionamiento jurídico, pues tal y como queda explicado, hay deficiencias que son de ineludible corrección para una marcha efectiva del arbitraje cooperativo vasco.

2.5.2 Desarrollo de la actividad arbitral del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

Una vez hechas las observaciones antes expuestas, pasamos a referirnos a la labor que en esta materia desarrolla el Consejo a partir de la fecha en que entra en vigor el Reglamento de Arbitraje Cooperativo, pues antes de la emisión de este instrumento jurídico no se registra en el Consejo actividad alguna sobre esta materia. Por consiguiente, y atendiendo al orden cronológico que nuestra investigación revela, conforme también a lo analizado en las otras funciones estudiadas, empezamos nuestra relación a partir de 1989.

A partir del abril de 1989, mes de la publicación del Reglamento se inicia la actividad arbitral (hay constancia de una solicitud poco antes de la publicación del Reglamento¹⁹²) sin que se dictara ningún laudo; antes al contrario, el Consejo desestima el conocimiento de alguna solicitud¹⁹³.

En 1990 se aceptan tres solicitudes de arbitraje y además se crea por Acuerdo del Consejo, una Comisión delegada de asuntos arbitrales¹⁹⁴ a la cual se le asignan varias atribuciones:

a) Seguimiento y control de los trámites contemplados en el Reglamento.

¹⁹² Acta de 13 de Abril de 1989.

¹⁹³ Acta de 13 de Julio de 1989.

¹⁹⁴ Acta de 12 de Julio de 1990.

- b) Designación de Arbitro.
- c) Todas aquellas que se desprendan del cometido asignado al Servicio de Arbitraje Cooperativo contemplado en el prólogo del Reglamento Arbitral; para esto se faculta a esta Comisión para resolver todas aquellas cuestiones que estén relacionadas con el procedimiento arbitral y cuya competencia no esté expresamente asignada por el Reglamento al Plenario del Consejo.
- d) Se faculta a la Comisión para la elección y designación del árbitro o árbitros en cada caso.
- e) Se faculta a la Comisión para la elaboración de propuestas de acuerdo ante el Plenario del Consejo para aquellos asuntos en los que sea necesario su pronunciamiento¹⁹⁵.

En 1991 se acepta una solicitud y se rechazan dos; mientras que en 1992 no se presentan solicitudes. Para 1993 se dictan dos laudos arbitrales de equidad, rechazándose dos solicitudes; en 1994 se dicta un laudo arbitral; y, en 1995, se aceptan dos solicitudes de arbitraje, una de ellos a resolverse por arbitraje de derecho; y finalmente, en 1996 se aceptan 3 solicitudes de arbitraje.

2.6 La Organización de servicios de interés común para las cooperativas y federaciones de cooperativas: artículos 70.2 d) de la Ley 1/82 y 145.2 d) Ley 4/93

Esta es una de las funciones que establece la Ley tanto de 1982 como de 1993, de la cual ciertamente poco podemos hablar. La intención del legislador parece ser la de crear, para ofrecer o poner al alcance de los cooperativistas, una

¹⁹⁵ Acta de 12 de Febrero de 1991.

infraestructura que permita sea más operativa y efectiva la labor tanto de las cooperativas como de sus federaciones; no obstante, no es una función que se haya desarrollado o de la que podamos hacer alguna observación que resalte.

No existe en la trayectoria del Consejo referencia alguna en que se haga mención a la aplicación de esta función; seguramente porque durante la vigencia de la Ley 1/82 la atención de los esfuerzos del Consejo se concentran en otros sectores; y también porque se refiere a servicios que deben surgir por inquietudes de los propios cooperativistas y en este caso el Consejo actúa bien en su función de estudio o bien de aportación económica.

Sólo en el marco de estos dos sentidos puede entenderse a esta función; por lo que consideramos en todo caso que la ausencia de trabajo en esta materia obedece a una manifiesta falta de actividad de las cooperativas, sea por falta de estímulo o coordinación necesarios, o, porque como función, ésta puede ser eficaz una vez que el proceso que implica las relaciones de intercooperación y del desarrollo de las federaciones lleguen a un nivel que permita a éstas descubrir nuevas zonas de atención y también la existencia de una Confederación. Entre dichas zonas de atención cabe mencionar una que por su importancia práctica debería desarrollarse, y es la creación de un Centro de información que permita dar asistencia a los cooperativistas, no sólo sobre legislación sino también de temas económicos, fiscales y, en general aquellos vinculados con el cooperativismo; es decir, un centro que preste servicios de información general.

2.7 La Configuración de las federaciones de cooperativas o Vertebración del Movimiento Cooperativo Vasco desde el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

Por la importancia que tiene este tema, consideramos necesario abordarlo separadamente por ser una de las máximas realizaciones del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Probablemente, si esta obra no se logra llevar a cabo, muy difícilmente podría justificarse la existencia del mismo, pues esta es la base o el sustento sobre el que se asienta todo el marco cooperativo de una nueva etapa del cooperativismo vasco. Esta etapa se inicia a partir de la creación del Consejo Superior de Cooperativas y del proceso que comienza con la creación de las federaciones de cooperativas.

La creación del Consejo Superior de Cooperativas es determinante para el desarrollo del actual cooperativismo vasco; como ya lo analizamos con anterioridad responde a una voluntad política conjugada con una necesidad evidente de sacar adelante al cooperativismo vasco, así como también la aportación de la Administración y al trabajo de los propios cooperativistas. Por esta razón, cuando analizamos el artículo 70 de la Ley 1/82, explicamos las dificultades y deficiencias que debe afrontar el Consejo Superior de Cooperativas al inicio de su trabajo; además destacamos que la Ley de Cooperativas en ningún momento, expresamente, le asigna al Consejo la misión de crear a las federaciones de cooperativas, sino que bajo el marco general del fomento cooperativo (artículo 129.2 CE) y bajo contexto del propio contenido del artículo 70 de la Ley 1/82, desde el interior del Consejo y dadas las necesidades que percibe en el concierto cooperativo vasco, se acoge a dicho perfil legal para llevar a cabo el proceso de creación de las federaciones de cooperativas.

Tal vez podemos resumir en pocas palabras lo que sobre este tema en general manifestamos; es decir, situamos brevemente el contexto cooperativo vasco a la manera como J.A. Beldarrain Martínez lo hace cuando dice: *"salvando la experiencia asociativa en torno al Grupo Cooperativo Mondragón, el asociacionismo cooperativo vasco ha resultado muy incipiente. En opinión compartida por varios autores, la pujanza del mencionado Grupo, unida a la falta de vertebración institucional del propio País, son las causas o razones fundamentales que han impedido el surgimiento de otras estructuras cooperativas al margen de la citada anteriormente. La carencia resulta aún más considerable si nos centramos en organizaciones de tipo federativo, ya que como veremos más adelante las primeras federaciones de cooperativas a nivel sectorial y de Comunidad Autónoma han sido constituidas recientemente bajo el auspicio de nuestro Organismo"*¹⁹⁶.

Este es el marco general en el que este proceso se circunscribe, y por esta misma razón, su desarrollo no obedece a una estrategia previamente diseñada ni a un programa de trabajo anticipadamente elaborado; al contrario, este es un proceso lento pero participativo de la masa cooperativa vasca, que surge en virtud de lo que se observa, se expone y se discute en el interior del Consejo. Esto no quiere decir, sin embargo, que se actúa con ligereza y la prueba está en que dentro del mismo se intenta configurar el marco de acción que, en función de su circunstancia y posibilidades, le permite proyectar¹⁹⁷. De esta manera hay que interpretar el proceso de creación de las federaciones para explicar una etapa importante del cooperativismo vasco.

¹⁹⁶ Beldarrain Martínez, J.A.: "Vertebración del Movimiento Cooperativo en el País Vasco." *VIII Jornadas Cooperativas de Euskadi. La Integración Societaria: Europa 1993*. Bilbao 1989. Gobierno Vasco, 1ª ed., pg. 32.

¹⁹⁷ Acta de 17 de Febrero de 1983.

Ciertamente el hecho es que en el País Vasco no han surgido experiencias federativas; la realidad que aportan las Cooperativas Asociadas a Caja Laboral Popular, que evidentemente es en sí misma una estructura asociativa cooperativa, es una de las razones que ha desmotivado la creación de otras estructuras asociativas, siendo que además la atractiva experiencia de Mondragón es otro factor desmotivador; de hecho su modelo de grupo económico ha ido diluyendo otras iniciativas asociativas¹⁹⁸.

Por otro lado hay que decir que el sector cuantitativamente más importante a nivel de cooperativismo vasco es el industrial; de ahí que el impacto de la crisis económica que ataca al cooperativismo industrial en el País Vasco provoca una necesidad de reacción de supervivencia. En este orden de cosas se crea el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, en la conciencia que el cooperativismo vasco no puede proseguir sin asentarse sobre estructuras asociativas que le posibiliten presencia institucional, defensa de sus interés y otros beneficios que la asociación conlleva hacia un cooperativismo vigoroso; así y en virtud de la libertad de asociación contemplado en el artículo 69 de la Ley 1/82 de Cooperativas de Euskadi, se formulan desde el Consejo iniciativas organizativas, pues como expresa E. Olabarria, *"el Consejo no pretende más que definir el modelo orgánico de las futuras estructuras cooperativas vascas y presentar dicho modelo al colectivo cooperativo en la esperanza de que por tratarse de un modelo elaborado y meditado sea asumido por dicho colectivo"*¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Olabarria, E.: "Asociacionismo Cooperativo." *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*. Año IV N° 8-9. Madrid 1983. Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Social, pg. 164.

¹⁹⁹ Olabarria, E.: "Asociacionismo Cooperativo".: o.c. pg. 165.

La idea de crear un sistema cooperativo o una estructura cooperativa vasca se menciona en el Consejo a comienzos de 1983, ante lo que se puede denominar como *paradoja del movimiento cooperativo vasco*, en tanto que sorprende la ausencia de asociacionismo cooperativo; Mondragón, no es una estructura federativa ni pretende serlo, pues como lo expresa J.A. Beldarrain Martínez, en su concepción se entremezclan aspectos de principios ideológicos con otros de orden económico-empresarial, y añade que esta carencia de asociaciones cooperativas se hace aún más patente en el terreno institucional, en base a los criterios sectoriales contemplados en la Ley Vasca de Cooperativas²⁰⁰.

En los inicios del funcionamiento del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, hay ya alguna alusión al modelo de federaciones²⁰¹, pero no es sino en 1984 cuando realmente se da comienzo al proceso de creación de las federaciones. Podemos desprender del trabajo realizado por el Consejo, que el sentido que tiene la vertebración o articulación del cooperativismo vasco va más allá de la formulación doctrinal cooperativa de la intercooperación; en efecto, recorriendo los planteamientos fundamentales, lo que se busca es fortalecer a la larga la naturaleza económica-empresarial de las cooperativas; la pregunta que hay que formular por consiguiente es, ¿por qué se opta por las federaciones?

En una reflexión breve debemos decir, que de lo que se trata es poner el punto de partida de lo que, desde la perspectiva cooperativa no es más que el desarrollo del denominado "*sexto principio cooperativo*"²⁰²; aquel que en el

²⁰⁰ Beldarrain Martínez J.A.: o.c. pg. 32-33.

²⁰¹ Acta de 17 de Febrero de 1983.

²⁰² "*All cooperatives organisations, in order to best serve the interest of theri members and their communities should be actively cooperative cooperate in very practical way with orther cooperatives at local, national and internacional levels*".

Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional celebrado en Viena en 1966 responde a la siguiente redacción: *"Las cooperativas para servir mejor a los intereses de sus miembros y sus comunidades, deben colaborar por todos los medios con otras cooperativas a los niveles local, nacional e internacional"*²⁰³.

Desde el punto de vista expuesto, el trabajo del Consejo en este sentido tiene un perfil muy complejo, pues es el principio del desarrollo de un objetivo mayor y más importante ante los retos del cooperativismo vasco hacia el futuro. Utilizando palabras de A. Martínez Charterina podemos decir que, *"se trata de estar presente y exponer el punto de vista cooperativo frente al Estado y la sociedad en general. El movimiento cooperativo aglutina un conjunto de empresas portadoras de unas características propias que las diferencian y proporcionan al Estado y a la sociedad una serie de beneficios (ocupan parcelas de servicio donde la empresa privada no se sitúa por su baja rentabilidad, controlan calidades, llevan sus cuentas con claridad y transparencia, actúan como elemento corrector en los mercados en sus tendencias monopolizadoras, y representan una parte de la actividad económica del país) y una vía de colaboración macroeconómica. Se trata, por otro lado, de salir al paso, al mismo tiempo, de los ataques o descalificaciones de los que pudieran ser objeto por otros intereses"*²⁰⁴.

Se pretende sentar las bases de la integración cooperativa vasca, a través de una proyección real y dinámica de éste principio²⁰⁵, integrando las finalidades

International Co-operative Alliance: *Report of the Twenty-Third Congress at Vienna. 5th to 8th September 1966*. London, pg. 183.

²⁰³ Egüía Villaseñor, F.: *Los Principios del Cooperativismo de Rochdale en nuestros días. Compilación y Notas*. Confederación Mexicana de Cajas Populares. México 1984, 2ª ed., pg. 201.

²⁰⁴ Martínez Charterina, A.: *Análisis de la Integración Cooperativa*.: o.c. pg. 31-32.

²⁰⁵ En este sentido J.A. Beldarrain Martínez citando a Alfonso Gorroñogoitia, apunta certeramente la naturaleza de la cuestión cuando dice: *"el problema de fondo que*

sociales y morales²⁰⁶ del cooperativismo con los fines económicos-financieros;²⁰⁷ ahora bien, ¿cómo se llega por esta vía a las federaciones,? pues ciertamente, y siguiendo la clasificación que hace A. Martínez Charterina, mencionamos tres formas de integración: el primer campo a través de las formas que presta el Derecho Societario y que tratan de alcanzar objetivos económicos, entre las que destacamos la creación de cooperativas de segundo y ulterior grado (artículo 128 de la Ley 4/93, de 24 de Junio, de Cooperativas de Euskadi), que por

teóricamente se plantea como una de las limitaciones de la empresa cooperativa, es la imposibilidad de rebasar una cierta comunidad humana, sin que los valores básicos de su concepción se resientan. Así se apunta a una autolimitación, por su propia naturaleza, de la solución cooperativa a pequeñas empresas, ya que es evidente que los imperativos técnicos del desarrollo empresarial no pueden quedar supeditados a una variable como es el número de personas que deben constituir una empresa. Tras un análisis profundo de la problemática de este tipo de asociacionismo, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi ha concluido en la concreción de un proyecto estatutario de cooperativas de segundo grado que de forma orientativa podría servir, tras su oportuna adecuación a los fines encomendados a este tipo de asociaciones".

Beldarrain Martínez, J.A.: "Vertebración del Movimiento Cooperativo en el País Vasco".: o.c. pg. 37.

²⁰⁶ En este sentido podemos decir como lo expresa A. Martínez Charterina, "el sentido de la imposición del sexto principio desde la lógica del cooperativismo, es preciso retomar la idea de la autoayuda que determina el estilo de acción del grupo humano que integra la cooperativa. Si la autoayuda, manifestación de solidaridad, es un estilo propio de las cooperativas, no puede dejar de ejercitarse en las puertas de cada una, sino que, en una prolongación natural, se tiene que extender entre ellas. De la solidaridad entre las cooperativas a la solidaridad entre las cooperativas, sólo cambia el ámbito espacial. La colaboración entre cooperativas no es gratuita. Se trata, como dice el principio de servir mejor a los intereses de sus miembros (de las cooperativas) y sus comunidades".

Martínez Charterina, A.: "El Asociacionismo Cooperativo." *Simposio: Hacia el Asociacionismo Cooperativo Vasco*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz 1986, pg. 90.

²⁰⁷ Entre las finalidades sociales y morales que el proceso integrador lleva implícito, es lo que A. Martínez Charterina denomina "funciones de comunicación expansiva e intensiva del cooperativismo;" es decir, "la comunicación expansiva supone dar a conocer el cooperativismo, su doctrina y sus obras por todo el mundo hacia la perfección de la vocación universal del mismo. La comunicación intensiva supone la atención a los miembros del propio movimiento en un intento de profundización acerca de su ser y de sus obras, y de estímulo en su desarrollo".

Martínez Charterina, A.: *Análisis de la Integración Cooperativa*.: o.c. pg. 32.

cierto, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en el año 1989 aborda el tema dentro de lo que es la adaptación y desarrollo de la legislación cooperativa²⁰⁸.

El segundo campo por medio del Derecho Asociativo, en concreto a través del federalismo como vertiente representativa que tiende a lograr objetivos sociales; en este sentido el federalismo es vía natural como medio propio de expresión, siendo que además, respeta la autonomía de las cooperativas, respeta la gestión democrática; y, porque rige el principio de homogeneidad entre las cooperativas asociadas, atendiendo a los Intereses de los socios de base²⁰⁹.

El tercer campo, *"a través de situaciones de hecho que utilizarán a diario cauces jurídicos para canalizar impulsos fácticos, siendo principal el impulso y secundaria la vía jurídica, al objeto de obtener finalidades económicas y sociales. En este caso, van a ser los conciertos, en la expresión de Rosembuj, los que van a dar vida a una integración cooperativa más acorde con el desarrollo espontáneo y particular de cooperativas de una localización concreta que caracterizarán experiencias sin previa tipificación"*²¹⁰.

Probablemente en el principio del Consejo ésta postura analítica se ve superada por una constatación empírica que se traduce principalmente en tres puntos: la necesidad de vertebrar al movimiento cooperativo vasco; el diseño del modelo que se va a seguir; y los pasos que se deben dar para el efecto.

Sobre el primer punto se reconoce la falta de impulso de un movimiento federalista en el cooperativismo vasco, así como la necesidad de articulación que

²⁰⁸ Acta de 12 de Enero de 1989.

²⁰⁹ Martínez Charterina, A.: *Análisis de la Integración Cooperativa.*: o.c. pg. 37-47.

²¹⁰ Martínez Charterina, A.: *Análisis de la Integración Cooperativa.*: o.c. pg. 38.

tiene el mismo no sólo por razones de funcionalidad y de operatividad, sino también porque el cooperativismo es un sector que tiene fuerza en el contexto socio-económico vasco, pero no aislado sino cohesionado. Del segundo punto se estudian dos modelos que existen en el Estado: uno, siguiendo el modelo catalán, en el que el agrupamiento de las cooperativas se realiza por ramas o por sectores que desembocan en una confederación; y otro siguiendo el modelo andaluz, no por ramas sino en la federación de las cooperativas de manera unitaria, conjunta.

En la selección entre los dos modelos se toman en cuenta varios aspectos importantes, entre estos especialmente el costo financiero y la densidad geográfica; la razón radica en que para constituir una federación de cooperativas se entiende que además de observar determinados trámites y pasos previos, hay que tener presente una base cierta y real del cuerpo social que lo va a constituir. Por esto, se concluye la necesidad de tener un censo cooperativo como instrumento básico de trabajo y decisión²¹¹.

Se valoran también otros elementos como por ejemplo el modelo sueco, cuya estructura asociativa se basa en asambleas de territorios, asamblea de sectores, juntas directivas de sectores y juntas de directivos; así como se estudia las dificultades que la desaparición de las UTECOS y la estructura residual que deja tras su paso la organización sindical.

Varios son los argumentos que se exponen para justificar los dos modelos a elegir; para el territorial se argumenta que en él todas las cooperativas tienen acogida, siendo menos las federaciones que se tengan que constituir frente al

²¹¹ Acta de 16 de Mayo de 1984.

sectorial que diversifica las federaciones. El factor decisivo entre estos dos radica en que mientras en el modelo territorial se potencia primero el cooperativismo, en el modelo sectorial o por ramas se profundiza en los problemas de las federaciones; por ello en el Consejo se considera que es más adecuado el modelo sectorial por ajustarse más a la realidad del mercado y, por ser más funcional y operativo²¹².

Aprobado el modelo sectorial hay cierto temor que las nuevas federaciones se constituyan en entidades fantasmas como las UTECOS, por lo cual se entiende que debe trabajarse mucho en perfilar el papel que estas deben desempeñar; por esta razón se empieza a estudiar el Proyecto de Estatutos de las Federaciones y la metodología de trabajo para constituir a las mismas. Así, es a partir de 1986 cuando se determina con más precisión las líneas de acción que se van a seguir para impulsar la constitución de las federaciones; se coincide en que es preciso disponer de ideas claras respecto al número de federaciones y de qué tipo deben ser.

Se hace un llamamiento público al consenso, pues importa saber las dificultades de los posibles sectores y la disponibilidad para constituir su federación; esto bajo la idea de una Comisión Gestora del Consejo, de un censo actualizado a nivel territorial de la Comunidad Autónoma, de establecer contactos con personas de influencia en los círculos cooperativos y de la información facilitada a todos los cooperativistas, como bases de trabajo fundamentales. De lo que se trata en definitiva, es de hacer coincidir entre los cooperativistas el interés y la necesidad de la constitución de las federaciones²¹³.

²¹² Acta de 16 de Octubre de 1984.

²¹³ Acta de 16 de Abril de 1986.

Entre los problemas iniciales que surgen están la falta de tradición de sistemas de federaciones, como es el caso del sector agrario, la falta de interés de otros sectores como el de enseñanza y, la necesidad de dar por concluido el período de adaptación estatutaria de las cooperativas a la Ley 1/82. Este último punto ciertamente es conflictivo por los efectos jurídicos que tiene para el caso de aquellas que no se adaptan dentro del término reglamentario; por esta razón desde el Consejo se acuerda sugerir a la Administración que efectúe un requerimiento a las cooperativas que se encuentren en esta situación para que en el plazo establecido reglamentariamente, puedan enervar la causa de disolución y adapten sus estatutos a la Ley 1/82²¹⁴.

Estos hechos explican que la gestación de las federaciones, incluso en sectores más avanzados como el de trabajo asociado, se realice de manera lenta aunque exista la intención de federarse. El proceso es pausado y desigual entre federaciones, las cuales trabajan con el modelo estatutario facilitado por el Consejo, adaptándolo en función de sus posibilidades; sobre éste modelo, acogiendo la opinión de J.M. Suso Vidal, *"hay que manifestar, en primer término, que el modelo de estatutos propuesto por el Consejo Superior de Cooperativas se ocupa con detenimiento de la estructura orgánica con la que poder dotar a las Federaciones, dedicándose una atención prioritaria y constituyendo el apartado de mayor extensión del texto elaborado. La columna vertebral del entramado de órganos viene representada por los que deben ser creados con carácter obligatorio: La Asamblea General, el Consejo Rector y los Interventores de cuentas, a los que podrán unirse en su caso una Dirección, unipersonal o colegiada, y cuantos otros se estimen adecuados, siempre y cuando no interfieran en las competencias que corresponden con carácter exclusivo a los órganos*

²¹⁴ Acta de 14 de Octubre de 1987.

*obligatorios de la Federación, tal y como recuerda el artículo 20 de los estatutos. De las distintas opciones teóricamente posibles a la hora de configurar el complejo de órganos de la Federación, el modelo de estatutos que comentamos ha establecido, por tanto, una estructura de la misma que guarda gran similitud y paralelismo, incluso nominal, con la que conoce la cooperativa en su propio seno, haciéndoles igualmente titulares de unas funciones y facultades cuyo reparto y distribución, salvadas las distancias, en poco difiere del habitualmente consagrado para sí por las mismas cooperativas que decidan asociarse*²¹⁵.

Dentro de todo este proceso surge el problema de la financiación de las federaciones; al respecto hay una oposición a la financiación general, pues se entiende que las federaciones no deben nacer hipotecadas, por lo que consideran que se requiere una financiación inicial²¹⁶, la cual se extiende a gastos posteriores a la constitución, siendo proporcional dependiendo del tipo de federación, por lo que se aprueba el documento "*Criterios Determinantes de las Subvenciones a las Federaciones*"²¹⁷ al que nos hemos referido con anterioridad.

El proceso de constitución de las federaciones inicia su finalización, así en 1988 se constituyen la Federación de Cooperativas de Consumo²¹⁸, la Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado²¹⁹. En 1989 se constituyen la Federación de

²¹⁵ Vidal Suso, J.M.: "Análisis del Modelo Estatutario Federalista Vasco". *Símpoio: Hacia el Asociacionismo Cooperativo Vasco*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz 1986, pg. 72-74.

²¹⁶ Acta de 14 de Octubre de 1987

²¹⁷ Acta de 11 de Octubre de 1988.

²¹⁸ El 27 de Julio de 1988 se aprueban sus estatutos.

²¹⁹ Se aprueban sus Estatutos el 29 de Noviembre de 1988.

Cooperativas del Campo²²⁰, la Federación de Cooperativas de Crédito²²¹ y la Federación de Cooperativas de la Enseñanza²²²; y finalmente la Federación de Cooperativas de Transportistas que a finales de 1992²²³ fue aceptada su incorporación en el Consejo en condición suspensiva pero sin derecho a voz ni a voto debido a que la Ley 1/82 no contemplaba la figura de la cooperativa de transportistas; el impedimento jurídico se mantiene incluso con la Ley 4/93 y por tanto no puede constituirse una federación de este tipo.

Con esto finaliza una fase dentro de la etapa de la articulación del movimiento cooperativo vasco; es decir, se abren las puertas de una participación mayor y más directa de los propios cooperativistas en el contexto social y económico, no solamente en relación de la Comunidad Autónoma o a nivel estatal, sino también en relación del panorama europeo.

Al concluir esta fase las federaciones empiezan una segunda y más decisiva todavía, puesto que toda la dinámica cooperativa se asienta sobre ellas; lo cual implica que de su éxito dependa en gran parte el del cooperativismo vasco. Sin embargo uno de los mayores problemas que tienen que hacer frente es el relativo a su financiación, ya que desde el interior del Consejo se tiene en cuenta que las federaciones no pueden vivir dependiendo del fondo público, de ahí que ya en 1989 se considere que del total de sus presupuestos, un 20% al menos, debe ser financiado por sí mismas²²⁴; y un año más tarde se estima que la

²²⁰ Se constituye el 22 de Mayo de 1989.

²²¹ Se constituye el 13 de Julio de 1989.

²²² Se constituye el 13 de Diciembre de 1989.

²²³ Acta de 11 de Noviembre de 1992.

²²⁴ Acta de 18 de Octubre de 1989.

autofinanciación debe ir alcanzando el 50%²²⁵. Ciertamente esta es una labor difícil, porque no es igual la capacidad de todas las federaciones, pero es un obligación que inevitablemente deben hacer frente y, este es uno de los desafíos más importantes que tienen en la actualidad.

Actualmente y según la propuesta para la determinación de las transferencias del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, aprobada por unanimidad por el Consejo, la vigencia de las normas que regulan las transferencias presupuestarias de éste a las federaciones es de diez años; es decir hasta el 31 de diciembre del año 2005 y se tendrá como referencia las dotaciones asignadas por el Parlamento Vasco al propio Consejo.

Para efecto de las transferencias se mantiene la distribución entre sostenimiento de estructuras de las federaciones y transferencias para programas especiales; para las primeras el Consejo destina en 1996 un 33% de la asignación presupuestaria, disminuyendo un punto por cada año (desde el 33% al 24%) hasta el 2005. Para las segundas el Consejo destina 15 millones de pesetas en 1996 como base que se actualizará en los ejercicios posteriores.

La Confederación de Cooperativas de Euskadi será la competente para la distribución a las distintas federaciones el importe correspondiente²²⁶.

²²⁵ Acta de 25 de Octubre de 1990.

²²⁶ Acta de 3 de Enero de 1996.

CAPITULO V: FUNCION DE LA REPRESENTACION ASUMIDA POR EL CONSEJO SUPERIOR DE COOPERATIVAS DE EUSKADI

1. El movimiento cooperativo

La ayuda mutua plasmada a través de la práctica de la cooperación como medio necesario e inevitable para la existencia humana además de ser muy antigua es una forma de comportamiento inherente al hombre dada su naturaleza social; es atendiendo a esta tendencia natural del hombre que surge la necesidad de asociarse por oposición a la situación precaria en que se encuentra al vivir aislado. En este sentido todas las manifestaciones grupales que desde tiempos inmemoriales se conocen son en general el signo y simbolo de la búsqueda de la satisfacción de las necesidades.

El cooperativismo moderno surge con el progreso industrial que trae consigo cambios técnicos, económicos y sociales que inciden en las masas obreras y campesinas debilitando su situación y sus derechos; las cooperativas modernas antes que ser una continuación de primitivas formas de asociación son el resultado de la necesidad de asociación en cuya base se puede apreciar el espíritu de solidaridad y ayuda mutua¹. La cooperación moderna surge en un momento de la historia en el que, como bien lo expresa M. Digby, *"las ideas de ayuda mutua y de una economía ordenada y regulada, en la cual cada individuo tenia sus deberes y derechos, estaban muy debilitadas y la vida económica habia cedido a un individualismo competidor y desenfrenado"*².

¹ Aranzadi, D.: o.c. pg. 39.

² Digby, M.: *El Movimiento Cooperativo Mundial*. México 1965. Editorial Pax-México, 1ª ed. en español, pg. 16.

Con el auge de las doctrinas individualistas que propician el libre juego de la competencia³, la escasa intervención del Estado en las actividades económicas y los grandes adelantos técnicos de la Revolución Industrial, las condiciones de trabajo durante las primeras etapas del industrialismo se desarrollan bajo condiciones difíciles; esto ocasiona que hacia finales del siglo XIX en Europa se presente el movimiento asociacionista en de tres vertientes: el sindicalismo, el socialismo y otros movimientos de tendencia popular y el cooperativismo en cuanto a su defensa por las personas en condición de productoras y consumidoras en empresas propias destinadas a satisfacer sus necesidades⁴.

Como consecuencia del proceso de industrialización y el impacto que sobre todo en el orden económico y social produce, surge una tendencia hacia la búsqueda de la autosuficiencia a través del asociacionismo; empiezan a gestarse experiencias de formaciones asociativas de carácter económico las cuales van apareciendo junto con formulaciones ideológicas y de planteamientos cooperativos. Es por consiguiente en el marco industrial en el que adquiere vida, trascendencia y significación el movimiento cooperativo como un movimiento obrero, cuya nota característica es precisamente ésta, el ser un movimiento popular que nace del pueblo sin mediar la inspiración o creación filosófica de un ideólogo o pensador; eso sí, impulsada y desarrollada por pensadores sociales

³ La revolución industrial surge amparada y bajo el patrocinio de las ideas liberales que dan origen a lo que se denomina capitalismo concurrencial o liberal o industrial. En este sentido explica D. Aranzadi que *"el funcionamiento del capitalismo liberal, reducido a lo esencial, se apoyaba en la idea individualista de la libertad (laissez faire, laissez passer); tenía como motor el egoísmo y la búsqueda del beneficio, finalidad legitimada por estas ideas, ya que persiguiendo el interés personal se fomentaba el bien general (altruismo del egoísmo); el timón ordenador de la economía era la concurrencia: "la invisible mano de Dios" a través de la concurrencia y el mercado transformaba el egoísmo en altruismo"*. Aranzadi, D.: o.c. pg. 40.

⁴ Drimer, B. y Kaplan de Drimer, A.: o.c. pg. 19.

pero bajo la realidad evidente que el sistema cooperativo como tal nace de las entrañas del pueblo⁵.

El origen obrero del cooperativismo y la esencia constructiva de su reivindicación social enriquecidos por la aportación de pensadores cooperativos son notas destacables del mismo. Las diversas experiencias y formulaciones teóricas, en especial de los precursores del cooperativismo moderno, resultan muy descriptivas a la hora de evidenciar la manera de entender y llevar a cabo el desarrollo de las ideas en el sistema cooperativo en diversas partes del mundo.

No cabe dentro de nuestro enfoque de estudio hacer un análisis de las figuras señeras del cooperativismo como tampoco hacer una exposición minuciosa de la evolución y desarrollo del mismo desde sus orígenes hasta las diversas fórmulas de pensamiento cooperativo; nuestra intención es evidenciar sus características y particularidades más importantes para así posteriormente centrarnos en el ámbito del cooperativismo vasco hasta llegar al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, siguiendo un perfil muy general del movimiento cooperativo en el mundo.

En el mundo los procesos gestores de los movimientos cooperativos responden a varios factores como la cultura, el contexto económico y social, la tradición de la actividad cooperativa, etc; por lo mismo cada uno de ellos es el resultado de la interrelación de esas circunstancias, las cuales pueden ser compartidas o no, ocasionando que entre los movimientos cooperativos existan

⁵ Las raíces de la cooperación son de carácter humilde, por ello autores como B. Cerdá Richart entienden que *"cualquiera que sea la sociedad cooperativa si se analiza su origen, se verá que ha nacido entre gentes modestas, las cuales han aportado cantidades insignificantes, con un espíritu grande de sacrificio. Y si han progresado, ello no es debido a la protección de nadie, sino al desposeimiento individual de sus asociados en beneficio e interés colectivo"*.

semejanzas y también diferencias. la gestación de su integración cooperativa. En el caso del cooperativismo vasco destaca la figura del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi por haber sido el epicentro donde se gestó la integración del movimiento cooperativo vasco.

Por todo esto destacamos las notas más características del movimiento cooperativo bajo los parámetros indicados, ya que esto nos permite colocar las bases necesarias para llegar al cooperativismo vasco con los elementos de juicio necesarios para identificar y ubicar de mejor manera a su movimiento cooperativo entre los más importantes en el mundo.

1.1 Particularidades del Movimiento Cooperativo

Cuando nos referimos a las particularidades del movimiento cooperativo ineludiblemente partimos de su punto de referencia y base neurálgica, es decir, de la solidaridad cooperativa elevada a la condición de principio por la Alianza Cooperativa Internacional en su 23 Congreso celebrado en Viena en 1966.⁶ Es pues éste sin duda alguna el principio base sobre el cual se asienta el movimiento cooperativo y es un valor que tiene un alcance muy amplio y profundo en su significado. La importancia del valor de la solidaridad trasciende al punto de constituirse en el centro de la permanencia y unidad tanto entre cooperativistas como entre cooperativas⁷; esto lo recoge el Informe del XXXI Congreso de la

Cerdá Richart, B.: *El Régimen Cooperativo T I. Doctrina e Historia de la Cooperación*. Barcelona 1959. Bosch, pg. 32.

⁶ International Co-operative Alliance. Report of the Twenty-Third Congress. Viena 1966.: o.c. pg. 181.

⁷ Sobre este punto destacamos la opinión de A. Martínez Charterina quien entiende que "el valor de la solidaridad sea más que una agrupación de socios de una colectividad, y como tal sus intereses trascienden el capítulo de lo personal para atender el interés general, la justicia en el trato a los socios, a los empleados y a las personas relacionadas con la cooperativa".

Alianza Cooperativa Internacional celebrado en Manchester en 1995, que la solidaridad es el fundamento y la fuerza motriz dominante del régimen económico cooperativo sin el cual no se podría hacer efectiva la responsabilidad colectiva no solo entre los propios miembros de las cooperativas sino entre éstas y entre entidades asociativas mayores como federaciones o confederaciones. En este sentido opina A. Martínez Charterina cuando dice que *"la solidaridad es también el punto de partida que permite considerar a las cooperativas como un todo, fundamentar la existencia de un movimiento cooperativo, y de la cooperación entre las cooperativas"*⁸.

Es indiscutible que la aparición y el desarrollo de importantes experiencias cooperativas en el mundo encuentren en este principio su razón y fundamento, con seguridad porque se ha entendido que el cooperativismo como sistema halla su piedra angular en la limitación de libertad del hombre por el bien de los demás y porque dicha libertad se la concibe dentro de una comprensión ética de la solidaridad social. Por consiguiente, dentro de lo que se ha denominado el *"espíritu cooperativo"*, se concentra la esencia misma de la naturaleza cooperativa, fundamento indiscutible del cooperativismo y justificativo ineludible a la hora de entender al movimiento cooperativo⁹.

Martínez Charterina, A.: Los Valores y los Principios Cooperativos. Revescoo. *Revista de Estudios Cooperativos* N° 61. Madrid 1995. Aecoop y Escuela de Estudios Cooperativos, pg. 45.

⁸ Martínez Charterina, A.: "Los Valores y los Principios Cooperativos": o.c. pg. 45.

⁹ En opinión de los Drimer, el espíritu cooperativo puede ser entendido desde distintos aspectos; así, va desde una permanente disposición por parte de los asociados para colaborar y resolver los problemas, pasando por la propia concepción de ayuda mutua y colaboración, así como solidaridad e igualdad hasta aspectos que trascienden al razonamiento filosófico como es la consideración por el respeto a la dignidad persona o el bienestar espiritual.
Drimer. B y Kaplan de Drimer, A.: o.c. pg. 28.

Varios son los términos comunes que se barajan en todos los movimientos cooperativos del mundo y que son los valores que sustentan, dan validez y unifican al movimiento cooperativo internacional; de ese modo, la igualdad, la equidad, la justicia, la democracia y la libertad junto con el concepto de solidaridad son parte del lenguaje que empujan los valores económicos cooperativos. No caben por lo mismo posiciones altruistas pues se trata de la defensa de intereses legítimos de quienes buscan por intermedio del cooperativismo la promoción económica a través de la democratización de la economía, la vigencia de valores éticos y la difusión de una conciencia solidaria basada en la educación y en el respeto a la dignidad personal¹⁰.

Estos son por tanto los elementos pilares que consolidan al cooperativismo y que identifican a todo movimiento cooperativo, el mismo surge cuando individuos con intereses económicos comunes y que se conocen personalmente se unen, tal es el caso de vecinos o trabajadores independientes del mismo ramo de la industria o de la agricultura¹¹. En este sentido, como lo expresa A. Bonner, un movimiento ha sido definido como una serie de acciones y esfuerzos de un grupo de personas en favor de fines específicos o del seguimiento de un ideal, en el caso del movimiento cooperativo el grupo de personas son los cooperadores y la serie

¹⁰ Como bien lo señala el Informe de la Alianza Cooperativa Internacional del Congreso de Manchester de 1995, honestidad, apertura y responsabilidad social son valores que pueden encontrarse en toda clase de organizaciones, pero particularmente de manera convincente e innegable dentro de las empresas cooperativas.

International Co-operative Alliance.: *Centennial Congress, Manchester 1995. "Co-operative Principles for the 21st Century. Background Paper on the ICA - Statement on Co-operative Identity"*.: o.c. pg. 16.

¹¹ Watkins. W.: o.c. pg. 31.

de acciones y esfuerzos están destinados en pos de un ideal que se basa en las características sobre los que se asienta el cooperativismo¹².

Se identifica por tanto al movimiento cooperativo con cooperativismo, pues tiene como intención y propósito la difusión y consolidación de las cooperativas como asociaciones ideales de organización de las actividades socioeconómicas de la humanidad¹³. En este sentido tradicionalmente se ha concebido en la doctrina cooperativa al movimiento cooperativo con un carácter incuestionablemente revolucionario por sus proyecciones y por los cambios en la organización socioeconómica que conlleva¹⁴, así como pacífico y evolutivo según la opinión de B. Drimer y A. Kaplan de Drimer¹⁵.

En el movimiento cooperativo la cooperativización de la economía ha sido motivo de múltiples ensayos y formulaciones doctrinales, cuyas ideas y experiencias se aprecian y concentran en lo que se ha dado en llamar el grupo de los doce apóstoles de la cooperación¹⁶; así, desde Rochdale pasando por la influencia socialista, la colectivista-marxista y las provenientes de inspiración religiosa en distintos países como Italia, Francia, Alemania o España¹⁷, se ha

¹² Bonner. A.: *British Co-operation. The History, principles, and Organisation of the British Co-operative Movement*. Manchester 1970. Co-operative Union Ltd, pg. 1.

¹³ Drimer. B y Kaplan de Drimer, A.: o.c. pg. 39.

¹⁴ El objetivo y aspiración final del cooperativismo es sin duda la transformación económica y social.

¹⁵ Drimer. B y Kaplan de Drimer, A.: o.c. pg. 39.

¹⁶ Se ha dado en llamar al grupo de los doce apóstoles de la Cooperación a Carlos Fourier, Felipe Buchez, Robert Owen, William King, Eduardo Vansittart, Hermann Schultze-Deslitzch, Luis Luzzati, Carlos Gide, José Mazzini, Federico Raiffeisen, J. Jacobo Holyake y Víctor Aime Huber.

¹⁷ En Italia se crea la Confederación Cooperativa Italiana en el ámbito social católico; en Alemania Raiffeisen, importante impulsor cooperativo bajo la inspiración del cristianismo; en Francia bajo la tendencia social católica se cuentan entre los propagandistas del cooperativismo a Buches, Louis Durand, Alban Villanueva de

conferido al movimiento cooperativo un matiz distintivo configurándolo en cualquier caso como sistema económico social.

Observamos que la trayectoria del movimiento cooperativo en varios países sigue etapas distintas en su evolución, tanto desde el punto de vista de las diversas tendencias que lo influyen como también por efecto de las propias características del país en que se desarrolla. En efecto, podemos decir por una parte que las cooperativas han recibido apoyo de distintas doctrinas y movimientos que han visto en ellas un mecanismo idóneo de organización económica y social¹⁸, mientras que por otra parte es interesante observar como el cooperativismo moderno sigue la ruta del capitalismo¹⁹ y por ende de los países que han alcanzado un grado importante de desarrollo en los cuales el movimiento cooperativo destaca no quedando obviamente limitada a los mismos²⁰.

Además del fundamento ideológico del cooperativismo y de su importante expansión debe mencionarse como factor destacable en el proceso de su desarrollo la creación de la Alianza Cooperativa Internacional-ACI en Londres en

Bergemont; y, en España se pueden citar a varios sacerdotes como a Luis Almarcha (Obispo de León), Victoriano Manrique, José María Arizmendiarieta.

¹⁸ Drimer, B y Kaplan de Drimer, A.: o.c. pg. 296.

¹⁹ En efecto, como bien lo expresa D. Aranzadi, *"si nos fijamos en la tendencia por países podemos observar que ha existido una lógica desde el nacimiento el mismo movimiento cooperativo, y es que es la expansión de la cooperación aumenta a medida que se pasa de una economía cerrada a una economía de mercado y al desarrollo de la industrialización. De aquí que la expansión de la cooperación ha acompañado al desarrollo industrial en el Norte y Centro de Europa a finales del siglo pasado y en los primeros decenios de este. Después ha afectado a América, a los países europeos meridionales y a otros continentes"*. Aranzadi Tellería, D.: o.c. pg. 63.

²⁰ Cerdá Richart, B.: *El Régimen Cooperativo T.I. Doctrina e Historia de la Cooperación.*: o.c. pg. 150.

agosto de 1895²¹. La ACI como expresa D. Aranzadi *"es una confederación internacional de organizaciones cooperativas, no gubernamentales, debida a la iniciativa privada"*²².

Sus orígenes vienen de 1867 cuando la idea cooperativa de una "Alianza" se comentaba entre algunos cooperativistas franceses; en 1880 esta idea vuelve a cobrar vida con Edouard de Boyve quien en un discurso en 1886 en el Congreso Británico de Plymouth sugirió que los movimientos británicos y franceses formaran una alianza de trabajo, aglutinando luego a otros movimientos cooperativos; así se llega hasta 1895 aunque tuvieron que pasar quince años hasta que la Alianza tuviera una forma estable y definitiva²³.

Se pretendía que tuviera las puertas abiertas a todas las organizaciones cooperativas y a todos los cooperativistas de cualquier escuela de pensamiento para la causa cooperativa, sin mezclarse ni en política ni en religión. Con H.W. Wolff en la ACI se impulsa la tarea de agrupar a todo tipo de uniones cooperativas europeas buscando de esta forma la adhesión de más socios y una mayor expansión. Supera aunque con dificultades graves problemas como los ocasionados por la Primera y Segunda Guerra Mundial, demostrando así su capacidad de supervivencia; en ésta última contienda bélica por ejemplo, tuvo que afrontar crisis importantes no sólo por los propios estragos causados por la

²¹ La creación de la Alianza Cooperativa Internacional se produce por motivación de los socialistas cristianos ingleses y la Escuela de Nimes; siendo 1921 el año en que se formalizó a la misma como asociación de sociedades cooperativas.

²² Aranzadi Tellería, D.: o.c. pg. 63.

²³ Watkins, W.P.: o.c. pg. 44

guerra²⁴ sino también por problemas de organización interna²⁵.

En un comienzo la Alianza Cooperativa Internacional no se preocupó de los principios cooperativos ni consideró que tenía la custodia de los mismos, pues se daban por válidos los Principios de Rochdale, los cuales fueron consagrados como principios cooperativos en el 15º Congreso realizado en París en 1937 en base al estudio sobre las normas rochdalianas. En el artículo 3º del Reglamento de la Alianza Cooperativa Internacional se establece que es la representante universal de las organizaciones cooperativas de todos los tipos que en la práctica observan los principios²⁶.

La ACI es pues la principal organización internacional dedicada de manera exclusiva al fomento de la cooperación, y que se ha convertido en el núcleo cooperativo máximo para tratar los principios cooperativos, definirlos y ponerlos a consideración mundial²⁷; principios que son los pilares de todo el pensamiento y la doctrina cooperativa así como las coordenadas que guían el curso del movimiento cooperativo en el mundo²⁸.

²⁴ Como lo explica G. Davidovic *"la situación fue distinta desde luego durante la Segunda Guerra Mundial. Al caer casi toda Europa bajo la dictadura de Hitler, le fue muy difícil a la ACI establecer algún contacto. Además los movimientos cooperativistas fueron declarados fuera de la Ley"*.

Davidovic, G.: *Hacia un Mundo Cooperativo*. Zaragoza 1976. Centro Nacional de Educación Cooperativa, pg. 52.

²⁵ Rhodes, R.: *The International Co-operative Alliance During War and Peace 1910 - 1950*. Geneva 1995. ICA Communications Departament.

²⁶ Watkins, W.P.: o.c. pg. 128.

²⁷ La Alianza Cooperativa Internacional ha hecho declaraciones formales sobre los principios cooperativos, el primero de ellos en 1937 y el segundo en 1966, y la reformulación de los mismos en el Congreso celebrado en Manchester en 1995.

²⁸ Sus fines son:

- 1.- *"Fijar y propagar los principios y los métodos cooperativos.*
- 2.- *El desenvolvimiento de la cooperación en todos los países.*
- 3.- *Mantener relaciones amistosas entre todos los miembros de la ACI.*

La revisión de los principios cooperativos, los constantes cambios que se producen en el orden social y económico y la propia dinámica del movimiento cooperativo han motivado que a través de su historia éste desarrolle una dinámica de cambio constante en búsqueda de su adaptación al medio en que le toca existir²⁹; de hecho basta observar como las primeras cooperativas que emergen en Europa durante el siglo XIX han evolucionado hasta nuestros días desde las cooperativas de consumidores, popularmente asociadas con los pioneros de Rochdale en Inglaterra, pasando por las cooperativas de trabajadores en Francia y las cooperativas de crédito en Alemania hasta las cooperativas agrícolas en Dinamarca y también en España con las cooperativas de trabajo asociado por mencionar un ejemplo³⁰.

4.- *Salvaguardar los intereses del movimiento cooperativo y de los consumidores en general.*

5.- *Informar sobre el movimiento cooperativo y apoyar los estudios sobre la cooperación.*

6.- *Desenvolver las relaciones comerciales entre las organizaciones cooperativas de los diferentes países*".

Aranzadi Tellería, D.: o.c. pg. 64.

²⁹ En este sentido se pronuncia D. Cracogna cuando dice que *"tales principios se hallan enraizados en una determinada geografía y una cierta circunstancia histórica. En efecto, Rochdale es una cooperativa de consumo de Europa Occidental, por la cual el contexto económico, social, cultural y político no es ajeno a su caracterización. Ello quedó patentizado en las primeras décadas de éste siglo cuando las organizaciones cooperativas de consumo de Rusia -como consecuencia de la Revolución- cambiaron sus estructuras y funcionamiento y se planteó entonces la cuestión de su permanencia o no en el organismo mundial de las cooperativas. De allí en más se sucedieron otros importantes cambios que fueron transformando la fisonomía de la ACI, particularmente su creciente internacionalización que la fue desaeuropeizando paulatinamente y también la cambiante composición de su padrón de asociadas, en el que se fueron incorporando otras organizaciones cooperativas (agrícolas, trabajo, crédito, etc.) que alteraron la hegemonía original de las de consumo"*.

Cracogna, D.: "Reflexiones sobre los valores y principios cooperativos en la Alianza Cooperativa Internacional". *Anuario de Estudios Cooperativos 1991*. Bilbao. Universidad de Deusto, pg. 100.

³⁰ Como señala J. Schnaieder, en Latinoamérica *"el cooperativismo aunque fiel a la tradición rochdaliana y europea, quiere valorar y rescatar valores y patrones de comportamiento propios de nuestras culturas. El movimiento cooperativo*

A mediados de la segunda década de este siglo el cooperativismo adquiere un mayor afianzamiento y expansión en el mundo: así en el transcurso de veinte años contados desde 1915 hasta 1935, se quintuplica el número de cooperativas³¹. Durante la Segunda Guerra Mundial el movimiento cooperativo experimenta un interesante crecimiento fundamentalmente porque dadas las condiciones de vida de los países involucrados en la misma los hace recurrir a las cooperativas, en especial de consumo y producción, para evitar el encarecimiento de los productos y para producir aquellos indispensables para la vida de los ciudadanos y el funcionamiento de las industrias³². Después de 1945 las cooperativas tienen una significativa participación en la recuperación de la economía de Japón, especialmente en la industria agrícola y pesquera; así como en otras partes de Asia, Korea, Indonesia³³.

Los cambios que se producen tras el conflicto bélico mundial tienen como elemento destacable la capacidad que adquieren las empresas multinacionales para desplazarse alrededor del mundo, no porque antes de aquel infausto suceso no lo hiciesen sino por la manera como lo llevan a cabo; la velocidad, libertad y

americano tiene realces culturales que le son propias y debe perseguir la búsqueda de su propia identidad histórica y de su integración ideológica y operacional".

Schneider, J.: "Los Principios Cooperativos Hoy. Un Enfoque Latinoamericano". *Anuario de Estudios Cooperativos* 1993. Bilbao. Universidad de Deusto, pg. 100.

³¹ Cerdá Richart, B.: *El Régimen Cooperativo T I. Doctrina e Historia de la Cooperación.*: o.c. pg. 151.

³² Reproduciendo la opinión formulada por B. Cerdá a las cooperativas durante esta época ya no se las mira como instituciones de obreros para luchar contra el comercio y los patronos productores sino como instituciones que contribuyen a frenar a los acaparadores y especuladores.
Cerdá Richart, B.: *El Régimen Cooperativo T I. Doctrina e Historia de la Cooperación.*: o.c. pg. 153.

³³ International Co-operative Alliance. Centennial Congress, Manchester 1995. "Co-operative Principles for the 21st Century. Background Paper on the ICA - Statement on Co-operative Identity." o.c. pg. 37.

capacidad de expansión ocasionan que muchas de ellas empiecen a desplazarse por el mundo buscando las mejores oportunidades financieras; éste hecho así como el desarrollo de la tecnología aplicada a la producción, las nuevas áreas de industrialización, las nuevas aplicaciones en la teoría gerencial y los cambios políticos en el mapa mundial ocasionan que el nuevo orden económico en el que se ven envueltas las cooperativas les empujen a adecuarse a dichos cambios; y por lo mismo la eficiencia y la competitividad son factores determinantes de su capacidad de subsistencia.

Estos hechos impactan considerablemente en las células del movimiento cooperativo y son los referentes inevitables para comprender a los diversos movimientos cooperativos y en general al movimiento cooperativo mundial; por ejemplo, en las décadas de 1980 y 1990 muchas cooperativas locales se ven obligadas a examinar las bases mismas sobre las que se asientan y la propia Alianza Cooperativa Internacional se ha visto obligada a la revisión de los valores y principios que caracterizan al movimiento cooperativo mundial con el Congreso de Manchester de 1995³⁴.

1.2 La Integración Cooperativa

Es claro que en distintas épocas y lugares se han creado movimientos cooperativos en diversas maneras y atendiendo a sus propias necesidades, culturas y experiencias. En este sentido y tras la presentación del movimiento cooperativo mundial en el marco general que hemos enfocado, si hacemos una brevisima descripción del nacimiento y formación de sus núcleos asociativos

³⁴ International Co-operative Alliance. Centennial Congress, Manchester 1995.: *"Co-operative Principles for the 21st Century. Background Paper on the ICA - Statement on Co-operative Identity"*.: o.c. pg. 42.

como son las federaciones, asociaciones o confederaciones de movimientos cooperativos importantes como los desarrollados en Inglaterra, Francia, Italia o Alemania, llegamos a la conclusión que su tendencia asociativa nace del propio movimiento cooperativo; es decir, de los propios cooperativistas, pues son ellos quienes llevan a cabo la tarea de formar núcleos asociativos como las federaciones. Advertimos por consiguiente que sobre este tema la relación que presentamos a continuación tiene como objetivo específico el que queda señalado, esto es, describir la manera cómo se han formado los núcleos asociativos en el ámbito cooperativo y, por lo mismo, no pretendemos hacer un seguimiento minucioso de cada uno de ellos, como tampoco es nuestra intención hacer una descripción plenamente actualizada; en tal virtud nos remitimos al objetivo que nos hemos planteado en este punto.

En principio y como criterio fundamental hay que decir que el cooperativismo moderno tiene su origen en el mundo occidental , siendo en él donde alcanza su evolución y solidez; por tanto es especialmente en las sociedades desarrolladas caracterizadas por altos niveles de consumo y productividad en las cuales las cooperativas han debido adaptarse a las estructuras capitalistas de manera constante así como a las exigencias de sus ritmos de producción y consumo³⁵.

Está por demás decir que la cooperativa como empresa se ha visto obligada a adaptarse al contexto económico en el que se desarrolla, así la vinculación con el grupo social que lo informa, la búsqueda de la satisfacción de necesidades comunes y la constante movilidad del mercado son factores que le obligan a realizar esfuerzos de carácter asociativo que no solamente perfilan de

³⁵ Soldevilla, A.: *El Movimiento Cooperativo Mundial*. Valladolid 1973, pg. 104.

mejor manera una conciencia común, sino que a la vez contribuyen a mejorar su identidad asociativa y su condición y nivel empresarial. En este sentido la evolución cooperativa se produce tanto a remolque del desarrollo del principio de solidaridad y expansión del movimiento cooperativo como de la atención a la concentración empresarial y adaptación a su medio.

La integración cooperativa como señala S. Parra De Mas, es algo más difuso y complejo que no solo tiene que ver con la concentración de recursos financieros sino con la unificación de esfuerzos económico-sociales en interés de un grupo; por lo mismo su significado sociológico implica que la integración cooperativa es un fenómeno mucho más complejo y por tanto requiere un esfuerzo suplementario para conectar los diversos grados en los que ella se instrumentaliza, esto es, sociedades, asociaciones e institutos para asegurar que la voluntad social u orgánica se forme efectivamente de abajo hacia arriba y no viceversa³⁶.

La integración como expresa A. Martínez Charterina supone la existencia de un todo único³⁷ que en el mundo cooperativo se hace presente desde el surgimiento de la cooperativa de Rochdale en 1844 así como también la Alianza Cooperativa Internacional en 1895, persiguiéndose desde esos primeros momentos dos grupos de finalidades conocidas con las expresiones "*finés de contenido social y moral*" y "*finés de contenido económico*" en los organismos generados³⁸; de esta forma las cooperativas tienden a crear sus propias asociaciones a las que encomiendan la gestión de sus intereses económicos y

³⁶ Parra De masas, S.: *La Integración de la Empresa Cooperativa*. Madrid 1974. Editorial de Derecho Financiero, pg. 97-98.

³⁷ Martínez Charterina, Alejandro: *Análisis de la Integración Cooperativa*; o.c. pg. 26.

³⁸ Martínez Charterina, A.: *Análisis de la Integración Cooperativa*. o.c.; pg. 29.

sociales comunes. Por tanto la esencia de la integración cooperativa busca con estos dos frentes de acción alcanzar fines sociales así como también fines económicos-empresariales, fruto de dicha búsqueda y dependiendo del fin deseado se crean fórmulas asociativas de fines concretos. Se puede apreciar entonces que los movimientos cooperativos generados en Europa, así como la propia Alianza Cooperativa Internacional, persiguen alcanzar desde la representación y defensa de los intereses cooperativos y su expansión, hasta facilitar una mayor fluidez en la comunicación e interrelación entre los cooperativistas de distintas latitudes del mundo.

La actividad asociativa del cooperativismo está plasmada en asociaciones, uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas que son los órganos requeridos para la integración social y económica; las federaciones de cooperativas, por ejemplo son, como dice S .Parra De Mas el verdadero caldo de cultivo de la integración económica y social de la cooperación al punto que desde los primeros tiempos del cooperativismo moderno las sociedades cooperativas tienden a integrarse bajo este sistema de organización³⁹; en efecto, el federalismo es coetáneo y consustancial al cooperativismo moderno ya que la cooperativa es una federación en sí misma siendo el federalismo una forma de expansión del cooperativismo y su técnica de organización⁴⁰, generando de esta manera una estructura asociativa tras confederarse a nivel nacional e incluso internacional para terminar en la Alianza Cooperativa Internacional, como el foro más amplio de expresión y representación del cooperativismo.

³⁹ Parra De Mas, S.: o.c. pg. 111.

⁴⁰ Martínez Charterina, Alejandro: *Análisis de la Integración Cooperativa.*: o.c. pg. 45-46.

El asociacionismo cooperativo encuentra impulso en países de importante actividad cooperativa en los que tiende a estructurarse en distintos sectores de la actividad económica, haciendo palpable de esta manera su huella en Alemania, Francia, Italia o España. En cada país se configura y desarrolla según sean no sólo ya las características económicas y sociales inherentes al país, sino también en función de las propias condiciones y características de su cooperativismo, de su nivel de relación o de su grado de independencia respecto de aquellos, pues éste es un elemento determinante a la hora de materializar la elección de las formas asociativas en cada caso; el cooperativismo español por ejemplo, durante el franquismo, presenta un orden asociativo que refleja su falta de independencia y su sometimiento a la voluntad paternalista del Estado en el marco de un rígido control político del Gobierno.

De esta manera se evidencia cómo mientras en algunos países europeos la estructura asociativa del federalismo cooperativo surge avalada por la tradición o la solvencia de muchos años y experiencias, en el caso de España se crea una estructura asociativa diseñada por el régimen durante la época señalada con un cooperativismo manifiestamente tímido y de fuerte intervencionismo estatal. El cooperativismo vasco también resultó afectado por la política gubernativa en materia cooperativa, pudiendo ser ésta otra de las razones que llegaron a condicionar la dinámica y orientación de su movimiento cooperativo, teniendo que ser el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi el que años más tarde tenga que llevar el proceso integrador y federativo.

En un brevísimo recorrido por los orígenes del cooperativismo moderno dentro del ámbito europeo nos encontramos con Inglaterra, donde nace el cooperativismo en 1740 gracias a un grupo de socialistas cristianos en cuya cabeza se encuentra Eduardo Vansittart Neale. Entre las primeras cooperativas

que surgen están la Lennoxton en Escocia en 1812 y la Malthan en 1827; pero es realmente Guillermo King quien funda en 1827 la primera cooperativa de consumo y dirige la revista "*The Cooperator*" desde el 1 de mayo de 1828⁴¹. En 1844 se funda la Sociedad Rochdale Society of Equitable Pioneers aun cuando hay referencia de dos sociedades cooperativas británicas, la Sheernees Economical y la Lennoxton Victualling Society cuya historia data desde las Guerras Napoleónicas, siendo la fundación de Rochdale la fecha en que se toma como punto de origen del movimiento cooperativo⁴².

El cooperativismo empieza tímidamente en Inglaterra como una reacción ante los desequilibrios que impactan de manera nociva en la sociedad y que vienen de la mano del capitalismo. Rochdale no tiene una preeminencia estratégica sino que surge como prioridad táctica, pues lo que se busca es la manera más rápida de la acumulación de excedente necesario para llevar a cabo otras funciones; por esta razón, como así lo expresa B. Webb, el movimiento cooperativo de Gran Bretaña como precursor y modelo de los movimientos cooperativos en el mundo es ejemplo de finalidad equivocada⁴³. Mientras en Londres R. Owen continua proyectando elaborar planes para dividir al Reino Unido en distritos cooperativos en las ciudades textiles de Lancashire y Yorkshire los trabajadores son los primeros en conocer lo que ocurre en Rochdale⁴⁴ por efecto

⁴¹ Cerdá Richart, B.: *El Régimen Cooperativo T.I. Doctrina e Historia de la Cooperación*.: o.c. pg. 175.

⁴² Digby, M.: o.c. pg. 26.

⁴³ No se deseaba el predominio del cooperativismo de consumo, pues "*la apertura de la tienda era, pues, únicamente el primer paso para organizar las fuerzas de producción de la distribución, de la educación y de su propio gobierno y, crear así colonias autónomas*".

Webb, B. citada por Aranzadi, D.: o.c. pg. 144.

⁴⁴ Potter, B.: *The Co-operative Movement in Great Britain*. London 1987. Gower, pg. 87.

de contactos personales con antiguos miembros del movimiento owenita y de los movimientos cooperativos producidos en la década anterior.

Varios son los impulsores del cooperativismo inglés entre cuyos nombres destacables encontramos a Edward Vansittarte Neale, Thomas Hughes, Jhon Ludlow, Charles Kingsley o G.J. Holyoake; estos contribuyen decididamente a gestar un movimiento cooperativo de notable influencia y consecuencias; así como también responden a la tendencia individualista y federalista del movimiento cooperativo inglés⁴⁵. De manera general y como así lo entiende F. Angeli, la literatura del movimiento cooperativo inglés se configura como una sucesión de fases ideológicas conectadas con las exigencias político-económicas del movimiento cooperativo en el curso del siglo XX y que culmina con la idea de futuro de Cooperative Commonwealth, utilizando nociones conceptuales como la soberanía del consumidor y los principios de Rochdale como armas ideológicas⁴⁶.

El movimiento cooperativo inglés se desarrolla en el cooperativismo de consumo principalmente, así también en el de producción, crédito, agrícola y de construcción. Entre las primeras cooperativas que existen además de Rochdale se cuentan, la Industrial Society Leeds en 1847 o la Cooperative Wholesale Society en 1873; así mismo surgen las primeras manifestaciones de asociación cooperativa como "*The Co-operative Union*" en 1852; la Federación de Cooperativas de Producción creada en 1882, la Unión Cooperativa Inglesa, la

⁴⁵ En el desarrollo del movimiento cooperativo inglés nos encontramos con los denominados individualistas y los llamados federalistas; para los primeros sus propuestas son las únicas capaces de desarrollar en plenitud la personalidad de los trabajadores, mientras que para los segundos, las cooperativas de consumo son el centro vital y rector de la economía. Como lo explica D. Aranzadi, la larga batalla se salda en favor de estos últimos.
Aranzadi, D.: o.c. pg. 145.

⁴⁶ Angeli, F.: *Il Movimento Cooperativo nella Storia D'Europa*. Milano 1988. Franco Angeli Libri S.R.L. pg. 79.

Federación de cooperativas de consumo, las Union's Education Committe en 1896, o "*The Workers'*" Educational Association en 1903.

A mediados del siglo XIX la idea del federalismo adquiere gran importancia entre las cooperativas de consumo pues entienden que la manera de neutralizar la competencia de los comerciantes pasa por renunciar a hacerse la competencia y construir federaciones regionales y nacionales⁴⁷. Posteriormente hubo un movimiento que buscaba unificar las sociedades cooperativas, así 1869 se celebra un Congreso Nacional con la participación de representantes de cooperativas locales, la cual se convertiría en una reunión anual en diferentes sitios de Inglaterra, Escocia, Gales y a veces en Irlanda. A raíz de aquellas reuniones se creó la Junta Central Cooperativa cuyo fin era mantener contacto con las sociedades en el lapso de cada congreso; esto con el tiempo se convirtió en la Unión Cooperativa⁴⁸.

Hacia 1895 el movimiento cooperativo inglés a diferencia de otros movimientos cooperativos como el alemán o el austriaco de crédito, tenía ya medio siglo de existencia con una cooperativa de Rochdale poderosa económicamente. Los movimientos cooperativos de Francia e Italia por su parte, a pesar de haber conseguido una federación nacional desde 1880, no habían logrado cohesión en sus sociedades primarias⁴⁹.

En los años posteriores a 1945 y tras la victoria del partido laborista socio del partido cooperativo, el gobierno esporádicamente hace pruebas de generosidad en el ámbito cooperativo sin que hubiese progreso alguno en cuanto a

⁴⁷ Mladenatz, G.: *Historia de las Doctrinas Cooperativas*. Buenos Aires 1969. Intercoop, pg. 83.

⁴⁸ Digby, M.: o.c. pg. 35.

⁴⁹ Watkins, W.P.: o.c. pg. 45-46.

la denominada Cooperativa Commonwealth. Por una serie de hechos conexos a los drásticos cambios producidos en la base productiva después de la Segunda Guerra Mundial, así como por las tensiones entre los estratos sociales creados tras la inmigración de la población inicialmente compuesta de inmigrantes de Irlanda, se verifica una nueva proliferación de cooperativas de producción, trabajo y vivienda y crédito, puesto que las exigencias financieras no pueden ser satisfechas por el sistema bancario, asemejando a la pluralidad de formas que caracterizó al cooperativismo inglés antes de 1880.

En Francia por su parte, el movimiento cooperativo se inicia en 1730 bajo la inspiración de Carlos Fourier con las cooperativas de consumo y P. Buchez y L. Blanc con las cooperativas de producción. La primera cooperativa de consumo se funda en Lyon en 1851 denominada "*Los Trabajadores Unidos*"; las cooperativas de trabajadores despiertan mayor interés que las de consumidores pues se considera a éstas como una distracción de los trabajadores de la lucha de clases; no obstante es en la cooperación agrícola en opinión de algunos autores como A. Soldevilla, donde se ha plasmado el máximo esfuerzo del cooperativismo francés⁵⁰.

No obstante, el hecho de que Francia sea considerada la cuna del cooperativismo de producción no es casual; en efecto, la decidida influencia de lo que se denomina como la Escuela de Nimes⁵¹ fundada por Emile de Boyve y en la que destaca Charles Gide, contribuye notablemente al cooperativismo no sólo en cuanto a su aportación al pensamiento cooperativo sino también porque consigue en un momento determinado y gracias a la intervención de C. Gide cesar las

⁵⁰ Soldevilla, A.: o.c. pg. 106.

⁵¹ La Escuela de Nimes es un grupo de economistas y pensadores socialistas reunido bajo ese nombre que junto a Edouard de Boyve, Charles Gide y Auguste Fabre se asocian nombre como Ernest Poisson y Bernard Lavergne.

controversias entre la tendencia neutral sostenida por algunos elementos de la Escuela de Nimes y los elementos socialistas⁵², agrupando a las sociedades que se encuentran dispersas en un movimiento bajo un mecanismo representativo.

Desde 1838 surgen algunas experiencias asociativas como la Commerce Veridique et Social de Lyon, posteriormente en 1860 aparecen ya algunas panaderías cooperativas; y, en 1848 se organizan las primeras sociedades vinculadas al movimiento obrero de producción a través de los talleres nacionales⁵³. Para cuando se crea el Almacén de Mayorista en 1907 no existe un movimiento cooperativo unificado salvo la llamada "*Cámara Consultiva*" creada en 1884 y fundada por 29 cooperativas, la misma que posteriormente se convierte en la Confederación General de las Sociedades Cooperativas Obreras de Producción de Francia.

La unidad cooperativa se va adquiriendo tras el Congreso de Tours en 1912 con la gestación de una Confederación Nacional, la misma que queda frustrada por el estallido de la Primera Guerra Mundial. El movimiento cooperativo, aunque es para esta época más fuerte en las regiones industriales, sufre un serio revés al ser éstas invadidas, puesto que o bien pasan a manos alemanas o bien desaparecen; no ocurre lo mismo en la parte no ocupada porque la vida sigue siendo más amable pues hay una especie de ocupación tolerada sobre los salarios; existe una vida más próspera⁵⁴.

⁵² La tendencia neutral sostenía que las cooperativas en cuestiones políticas o religiosas deben ser neutrales mientras que la tendencia socialista opinaba lo contrario.

⁵³ Digby, M.: o.c. pg. 85.

⁵⁴ Digby, M.: o.c. pg. 67.

En el período comprendido entre las dos confrontaciones mundiales el movimiento cooperativo francés tiene un importante crecimiento; de hecho pese a los efectos del fracaso del Banco Cooperativo en 1934 y de la ocupación alemana el movimiento sale robustecido. Se refuerzan las actividades de propaganda, educación y servicio a los socios, así como también se crea la Confederación Regional integrada por pequeñas sociedades. En 1947 varias comunidades de trabajo que desarrollan sus actividades en algunas zonas de París y del sudeste de Francia en la construcción, electricidad, metalurgia y carpintería forman la Federación Francesa de Comunidades de Trabajo⁵⁵. De manera general Francia conoce dos tipos de agrupaciones: las Uniones, que son cooperativas de cooperativas (Cooperativas de Segundo Grado en la legislación cooperativa española) y las Federaciones que son asociaciones para fines de defensa profesional⁵⁶.

El movimiento cooperativo francés orienta su organización asociativa hacia entes representativos de tendencia corporativista; así, la Federación Nacional de Mutualidades y Cooperativas Agrícolas adheridas a la Alianza Cooperativa Internacional y la Confederación General de Cooperativas Agrícolas creada en 1950, son ejemplos del esquema organizacional que se va formando⁵⁷.

Italia por su parte para cuando Rochdale ya había empezado sus actividades es todavía un grupo de varios estados con distintos niveles de progreso económico y de organización; este hecho influyó en el nacimiento de la cooperación⁵⁸. No obstante, sus inicios se encuentran en el siglo XV con un

⁵⁵ Drimer, B. y Kaplan de Drimer, A.: o.c. pg. 256.

⁵⁶ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T. II*. o.c. pg. 359.

⁵⁷ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T. II*. o.c. pg. 359.

⁵⁸ Earle, J.: *The Italian Cooperative Movement*. London 1986. Allen & Unwin (Publishers) Ltda, pg. 10.

carácter estatal y bajo el trabajo y propaganda de Luigi Luzzati acompañado de Luis Boffuli, V. Pittori y N. Boldini. Hacia 1854 se crea la Sociedad de Operarios de Torino, en 1856 la cooperativa de producción de sastres de Genova, en 1859 la cooperativa de tipógrafos de Turin⁵⁹ así como las primeras cooperativas de consumo en 1860 también en la misma ciudad entre las cuales mencionamos la "Allenza" y en Milán la "Unión Cooperativa".

El movimiento cooperativo italiano tiene importancia en las ciudades industriales del norte, siendo que a partir de 1906 adquieren cierta significación bajo la influencia de la organización sindical, puesto que la mayor parte de los sindicatos agrícolas asimilan la fórmula cooperativa. También las cooperativas de consumo adquieren una dimensión interesante, así como las de producción, transporte y crédito.

El movimiento cooperativo italiano echó raíces tan pronto las condiciones políticas del país lo permitieron y su impulso en principio obedeció más para defender intereses profesionales que para combatir la pobreza; destacan sin embargo las primeras manifestaciones asociativas con el fin de aunar esfuerzos entre los trabajadores, por ejemplo la Leghe e Resistenza particularmente en Emilia-Romagna; las Associazioni General degli Operai Braccianti in Ravenna; la Liga Nacional de Cooperativas creada en 1886, la Federazione italiana dei Consorzi Agrari y la Liga de Cooperativas de Milán⁶⁰.

El movimiento cooperativo italiano se alimenta de cuatro fuentes: las no políticas, la de los seguidores de Giuseppe Manzzini, la de los socialistas y la de

⁵⁹ Earle, J.: o.c. pg. 13.

⁶⁰ Zangheri, R. Galasso, G., Castronovo, V.: *Storia del Movimento Cooperativo in Italia*. Torino 1987. Giulio Einaudi editore s.p.a, pg. 222.

los católicos. La década de 1880 son años de desarrollo para el movimiento cooperativo italiano, siendo realmente los primeros años del siglo XX un periodo de progreso que llega hasta la segunda década en que Italia se ve envuelta en dos guerras (contra Turquía para capturar Libia en 1911-1912 y la Primera Guerra Mundial 1915-1918). Una vez que Libia es vencida la Liga considera necesario impulsar las actividades cooperativas para evitar la explotación económica de especuladores expandiendo así su actividad. En la Primera Guerra Mundial las cooperativas también tienen una importante actividad pues producen uniformes y equipamiento ligero para las fuerzas armadas; colaboran con las autoridades para la distribución de alimentos a la población civil y contribuyen a mantener durante el tiempo de la guerra los precios bajos de los productos.

Tras la turbulencia de las contiendas bélicas y al retomar la paz en el país se destaca la participación de los católicos en la vida pública a escala nacional, a esto responde la existencia de la Confederazione Nazionale delle Cooperative en julio de 1919. Sin embargo, con el advenimiento del régimen fascista el movimiento cooperativo recibe duros golpes, los escuadrones de camisas negras atacan a organizaciones y simpatizantes conectadas con el Partido Socialista, entre ellas las cooperativas. También las cooperativas católicas son objeto de la violencia del fascismo orientado desde las esferas de poder. Estos actos llegaron incluso a que la Alianza Cooperativa Internacional en el 10º Congreso celebrado en Basilea en agosto de 1921 pronunciara una moción de condena contra los mismos. Mussolini mientras tanto no tiene por entonces intención alguna de tolerar la independencia del movimiento cooperativo y con el Ente Nacional de la

Cooperación absorbe el control de todas las cooperativas⁶¹, de tal forma que las mismas son objeto de un encuadramiento oficial en el cual se sustituyen las Federaciones Privadas por Federaciones Provinciales Fascistas, englobadas en el "ente oficial de la cooperación"⁶².

Durante el último año de la Segunda Guerra Mundial el movimiento cooperativo en Italia tiene un rol importante en la economía ya que los trabajadores llegan a participar en la dirección de algunas firmas; así, tras finalizar dicha contienda la estructura económica del movimiento logra mantenerse y empieza a renovarse con un proceso de reconstrucción material e ideológica, volviéndose a las Federaciones Libres dando origen la Confederación Cooperativa Italiana (demócratacristiana), a la Liga Nacional de Cooperativas (socialista y comunista); y a la Unión Nacional de la Libre Cooperación (liberal), aunque no reconocida oficialmente por no alcanzar el número de cooperativas requerido⁶³.

Respecto a la Liga, tras las acusaciones de sus detractores de usarla como instrumento de objetivos políticos dada su vinculación a sectores comunistas y socialistas, un grupo de republicanos y socialdemócratas la dividen en 1952 formando la denominada Associazione Generale delle Cooperative Italiane cuya mayor aspiración es en su momento la formación fuerte del movimiento cooperativo, pero ni como un brazo de la línea comunista como la Liga, ni como un brazo de la línea católica como es el caso de la Confederación.

La Confederazione Cooperative Italiane, movimiento cooperativo católico, se refunde nuevamente con especial fuerza en las regiones del norte del país bajo

⁶¹ Earle, J.: o.c. pg. 28-29.

⁶² LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas. T. II.*: o.c. pg. 358.

⁶³ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas. T. II.*: o.c. pg. 359.

una organización vertical y compuesta por 14 federaciones⁶⁴; así también se impulsa desde el Estado la actividad cooperativa como queda plasmado en el artículo 45 de la Constitución de la nueva república. Por tanto y de manera general la organización del movimiento cooperativo italiano se sustenta en base a la Liga , a la Confederación y a la Asociación.

Por otra parte, en Alemania a pesar de que su cooperativismo se desarrollara casi al mismo tiempo que el de consumidores de Gran Bretaña y el de producción de Francia, sus principales formas fueron sociedades de economía y crédito. Dos distintos movimientos emergieron durante la década de 1840, uno fundado por Schulze Delitzsch en áreas urbanas y cuyo principal reto fue canalizar el ahorro local para proveer de facilidades de crédito a pequeños comerciantes, manufactureros y artesanos, movimiento que alcanzó mucha fuerza al punto que en 1864 formó una Unión General; y el segundo movimiento fundado por F W Raiffeisen que posibilitó similares facilidades de economía y crédito en áreas rurales para ayudar a granjeros.

Debemos resaltar que ni Schulze Delitzsch ni Raiffeisen desearon reorganizar la sociedad, asumieron la continuidad de la existencia del capitalismo, pues dentro de este sistema ellos vieron que sus actividades cooperativas sólo eran un paliativo ya que entendían que si se es lo suficientemente fuerte para conducir una empresa capitalista no se necesitaria de la cooperación⁶⁵.

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre con el movimiento cooperativo inglés cuyos iniciadores son los obreros industriales, es la pequeña burguesia alemana la que da comienzo al movimiento cooperativo con un acentuado carácter

⁶⁴ Earle, J.: o.c. pg. 49.

⁶⁵ Rhodes, R.: o.c. pg. 14.

ético-religioso. Varios son los personajes más activos y representativos del cooperativismo entre los que destacan Víctor Aimé Huber, Raiffeisen, Shultze Delisch. El movimiento cooperativo alemán empieza con cooperativas primarias; así, en 1849 aparece la primera cooperativa de crédito creada por Schultze para proporcionar a carpinteros y zapateros lo necesario para su trabajo; éstas bajo la guía de Raiffeisen se constituyen en factor importante para su desarrollo así como de otras como las cooperativas agrícolas. En 1852 se crea en Delisch la primera cooperativa de consumo y a principios del siglo XX la Unión Central de Cooperativas de Consumo. También destacan las cooperativas de artesanía y las cooperativas de producción en especial hacia 1918.

Casi apenas iniciada la actividad de Schulze-Delitzsch y los demás promotores cooperativos se ven en la necesidad de convocar a un congreso de todo el movimiento cooperativo con el fin de crear como se hace en Inglaterra y Escocia, una Federación Nacional para promover, educar y representar a las cooperativas con la Unión de Cooperativas, solo que en el caso de Alemania tras varios años vendría a denominarse la *Allgemeiner Verband der auf Selbsthilfe beruhenden deutschen Erwerbsund Wirtschaftsgenossenschaften*⁶⁶.

La estructura del movimiento cooperativo alemán se asienta sobre un sistema de federaciones de cooperativas de todo tipo, las mismas que estimulan su creación por efecto de la necesidad de hacer posible el impulso y la iniciativa necesaria para defender sus intereses y beneficiarse de servicios auxiliares que les son inherentes. De esta forma en Alemania se funda en 1864 la Unión General y en 1903 la Unión Central de Cooperativas de Consumo, siendo este sistema de Uniones Superiores la base sobre la que se asienta la estructura regional del

⁶⁶ Watkins, W.: o.c. pg. 33.

movimiento cooperativo. Posteriormente y luego de algunos años dichas Uniones deciden unirse no en una Confederación sino en un comité consultivo mixto denominado Freier Ausschuss.

Hacia 1908 se produce una división en el movimiento de consumidores que propicia la creación en dicho año de una confederación denominada Reichsverband representante de las sociedades organizadas por los sindicatos católicos. Durante los años 1920 a 1923 pese a la grave inflación alemana el número de socios se va incrementando, siendo que hasta 1933 en que Hitler llega al poder, el movimiento cooperativo está bien organizado en varios frentes como la educación, la propaganda y en las consultas legales⁶⁷.

Las consecuencias para el movimiento cooperativo son poco alagadoras puesto que es detestado por los nazis tanto por sus vinculaciones con los socialdemócratas socialistas como también por su estructura federal parecida a las cadenas de tiendas, respecto de las cuales los pequeños comerciantes, afiliados en gran parte al partido nazi, tienen por entonces particular aversión; por esta razón se explica que se intentara destruir al movimiento cooperativo en tanto tal, así como su traspaso a manos de comerciantes privados o a la liquidación de cooperativas. De hecho, durante el régimen nazi casi la mitad de las tiendas cooperativas de Alemania Occidental se cierran o se traspasan.

Alemania antes del mandato de Hitler era el país de más amplia literatura cooperativa de todo el mundo, pues como señala G. Davidovic, fue el primer país de Europa en implantar en las universidades la enseñanza de la cooperación. La acción en contra de las cooperativas fue incrementándose paulatinamente al punto

⁶⁷ Digby, M.: o.c. pg. 70.

que incluso las tropas de Hitler asaltaron una tras otra las distintas secciones del cooperativismo alemán⁶⁸.

Obligadas a trabajar para los directivos nazis y en general para las autoridades públicas, lo que queda de las cooperativas se pone a disposición del Frente de Trabajo. Tras la guerra se retorna a manos de los cooperativistas las sociedades intervenidas y se restaurece la Unión Central en 1948 con sociedades afiliadas en toda la Alemania Occidental⁶⁹.

En cuanto se refiere a España debemos decir brevemente que el nacimiento de sociedades cooperativas tiene lugar casi al mismo tiempo que en Francia o Inglaterra. Cataluña es la primera región que registra las primeras manifestaciones siguiéndole de cerca Valencia, Galicia, Andalucía y ciertamente el País Vasco⁷⁰. "La Económica Palafrugellense," creada en Cataluña por un grupo de obreros en 1865 puede ser considerada como la cooperativa más antigua a la que siguen la cooperativa "Tejedores a Mano de Gracia" en 1876, la "Equitativa de Palamós" en 1887 o la "Flor de Mayo" en 1890. En Valencia se registra la primera cooperativa en 1838 en Buñol, la "Mutualidad Obrera" en Madrid en 1804, la "Torre Miguel Sesmero" en Badajoz en 1902, la "Casa de Ganaderos" en Zaragoza en 1916, la "Quesera Manchega de Infantes" en Ciudad Real en 1913 y otras más⁷¹.

En 1899 tras el primer congreso cooperativo Catalano-Balear se crea la primera Federación de Cooperativas de España; en 1921 también tras el primer

⁶⁸ Davidovic, G.: o.c. pg. 101-102.

⁶⁹ Digby, M.: o.c. pg. 71.

⁷⁰ Cerdá Richart, B.: *El Régimen Cooperativo T I. Doctrina e Historia de la Cooperación.*: o.c. pg. 157.

⁷¹ Cerdá Richart, B.: *El Régimen Cooperativo T I. Doctrina e Historia de la Cooperación.*: o.c. pg. 157-166.

Congreso de Cooperativas celebrado en Madrid en 1928 se crea la Federación Nacional de Cooperativas. En la legislación cooperativa de 1931 se contempla la figura de las federaciones de cooperativas con un mínimo de cinco cooperativas para formar una federación dentro del ámbito menor al provincial y de ocho para las de ámbito mayor. En opinión de G. Prieto un paso decisivo hacia la legislación autonómica se produce en 1933 cuando tras la celebración del Congreso de Cooperativas de Cataluña de aquel año se crea una Federación para todas las cooperativas catalanas, permaneciendo en una situación especial las cooperativas de producción⁷².

La legislación cooperativa catalana de 1934 determina por su parte la necesidad de agrupar un 20% de las cooperativas por lo menos, siempre y cuando sean de su misma clase y ámbito territorial. Un año más tarde en el III Congreso de la Federación Catalana de Cooperativas se plantea sustituir a la Federación por una Confederación que integraría a federaciones de varias ramas productivas, sin embargo tras el inicio de la Guerra Civil el intento se frustró⁷³.

El movimiento federativo no se consolida sino hasta la Ley de Cooperación de 1942 y con un carácter imperativo; en efecto, en la Ley de Cooperativas de 27 de octubre de 1938 basándose en la inscripción obligatoria se sustituyen la figuras de las federaciones y Uniones de Cooperativas por las Uniones Provinciales y las Uniones de Cooperativas de Zona Económica; y durante la vigencia de la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942 se determina que las cooperativas pueden de

⁷² Prieto Gutierrez, G.: "Síntesis Histórica de la Legislación Española sobre Cooperativas." *Manual de Derecho Cooperativo*. Barcelona 1987. Editorial Praxis S.A, pg. 34.

⁷³ Prieto Gutierrez, G.: "Síntesis Histórica de la Legislación Española sobre Cooperativas".: o.c. pg. 35.

manera voluntaria formar uniones a través de la Obra Sindical de Cooperación cuyos fines son el promover y dirigir actividades cooperativas, aunque no son cooperativas en sentido estricto. La existencia de entidades de derecho necesario como son las uniones territoriales, de ámbito interterritorial y nacional, en opinión de J.L Del Arco, son fórmulas de agrupación obligatoria poco satisfactorias, puesto que el federalismo cooperativo se orienta hacia verdaderas cooperativas de segundo grado, dejando de lado las uniones⁷⁴.

La fuerte intervención estatal en materia cooperativa es pues particularmente notoria y evidente en este campo; en efecto, en el Reglamento de 11 de noviembre de 1943 no se produce ningún cambio en este sentido, siendo el Reglamento de 1971 en el que se destaca el principio federalista siempre bajo la estructura del sindicalismo vertical. La Ley 52/1974 de 19 de diciembre, General de Cooperativas, continua con la línea del Reglamento de 1971 respecto a las Uniones de Cooperativas, esto es, proyectando un mayor carácter democrático y representativo; además y en esta misma dirección se crean las federaciones de cooperativas con su máximo órgano de representación del cooperativismo, la Federación Nacional de Cooperativas.

Es evidente que a pesar de que en esta época se realizan interesantes avances de perfeccionamiento a nivel organizativo-empresarial de las cooperativas, ello no supone políticamente ningún avance significativo en cuanto se refiere a la autonomía y libertad asociativa del movimiento cooperativo como así lo entiende F. Salinas Ramos para quien, como ya se produce desde la vigencia de la Ley de Cooperación de 1942 por motivos políticos y económico-laborales, se

⁷⁴ Del Arco Alvarez, J.L. citado por Prieto Gutiérrez, G.: "Síntesis Histórica de la Legislación Española sobre Cooperativas": o.c. pg. 43.

mantiene el movimiento cooperativo sometido a la estructura autocrática-verticalista de la fenecida Organización Sindical⁷⁵.

En adelante hay disposiciones legislativas importantes que contribuyen a modificar el panorama cooperativo, tal es el caso de la Ley 19/1977, de 2 de junio que regula el derecho de asociación sindical; el Real Decreto-Ley 31/1977, de 2 de junio que extingue la sindicación obligatoria y cuota sindical que reforma las estructuras sindicales, o el Real Decreto 2508/1977, de 17 de junio sobre cooperativas, mediante el cual por una parte se transfiere al Ministerio de Trabajo la competencia que en esta materia tiene la Organización Sindical y por otra se organiza al movimiento cooperativo en cooperativas, Uniones de Cooperativas, Federaciones de Cooperativas y Confederación Española de Cooperativas (nuevo nombre de la precedente Federación Nacional de Cooperativas que al ser Corporación de derecho público queda vinculada al Ministerio de Trabajo)

Finalmente en la legislación cooperativa autonómica y concretamente en la Ley 1/82, de 11 de febrero de Cooperativas de Euskadi, la primera en dictarse dentro del marco democrático, establece las Federaciones de Cooperativas (artículo 69) y el Consejo Superior de Cooperativas (artículo 70). La Ley 4/83, de 9 de marzo de Cooperativas de Cataluña también contempla las denominadas Federaciones Generales (artículo 103), la Confederación de Cooperativas de Cataluña (artículo 104) y el Consejo Superior de la Cooperación (artículo 105)⁷⁶. De igual manera la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas de 2 de mayo de 1985 contempla las Federaciones de Cooperativas (artículo 105) y el Consejo Andaluz de Cooperación (artículo 106); en el mismo sentido aunque con mayor

⁷⁵ Salinas Ramos, F. citado por Alonso Soto, F.: "El Estado y las Cooperativas." *Manual de Derecho Cooperativo*. Barcelona 1987. Editorial Praxis, pg. 377.

⁷⁶ Artículo 112 del Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de Cataluña.

diversificación la Ley 11/85, de 25 de octubre de Cooperativas de la Comunidad Valenciana establece la existencia de Consorcios, Grupos Cooperativos (artículo 85), Uniones Sectoriales, Federaciones (artículo 86), Uniones Intersectoriales (artículo 87) y la Confederación de Cooperativas Valencianas (artículo 89). Por último en la Ley General de Cooperativas de 2 de abril de 1987 se establece también la existencia de las Uniones, Federaciones, Confederaciones de Cooperativas y Consejo Superior de Cooperativas (artículos 159 a 162).

En la nueva Ley Vasca de Cooperativas 4/93 también se recogen las figuras de las Uniones, Federaciones, Confederación de Cooperativas y Consejo Superior de Cooperativas (artículos 144, 145 y Disposición Transitoria Cuarta).

Haciendo una valoración preliminar podemos afirmar que lo que caracteriza a los movimientos cooperativos que hemos descrito someramente tienen como factor común lo que ya mencionamos al principio de la referencia sobre este punto; es decir, la voluntad asociativa para agruparse por parte de los cooperativistas nace del propio movimiento cooperativo y por iniciativa de los propios cooperativistas; esto difiere con lo que ocurre en España fundamentalmente durante el régimen franquista con un movimiento cooperativo organizado y controlado por criterios excluyentes de la voluntad de los cooperativistas. Ciertamente este hecho hay que tomarlo en cuenta al momento de valorar lo que ocurre con el movimiento cooperativo vasco, puesto que como hemos visto, su estructuración como movimiento cooperativo no nace de los cooperativistas o de los agentes cooperativos sino que requiere para su vertebración de la presencia y labor del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi a instancias del cual se crean las federaciones de cooperativas; aún más, fruto de su actividad e impulso la Ley 4/93 se estudia y analiza con intensidad y minuciosidad en el seno del Consejo antes de su promulgación; lo mismo hay que decir respecto a la Confederación de

Cooperativas de Euskadi, así como también en su seno se trabaja con las federaciones para constituirla, como en efecto esto se produce el 18 de junio de 1996, fecha en la cual queda constituida la Confederación.

2. Movimiento Cooperativo Vasco

El movimiento cooperativo vasco como toda manifestación de tipo cultural no surge de manera intempestiva sino que se asienta sobre ciertos elementos que de una u otra manera han contribuido a su gestación⁷⁷. En efecto, principalmente en la sociedad rural vasca se cuenta con prácticas, costumbres y valores que ciertamente son antecedentes o primeras manifestaciones de cooperación.

El cooperativismo vasco no puede ser entendido sin previamente realizar algunas valoraciones que permitan de manera breve apreciar las características del medio en el cual surge; es decir, el estilo de vida, los roles sociales y económicos, los cuales son en definitiva factores condicionantes que influyen directa o indirectamente en la posterior configuración de la realidad cooperativa vasca.

La casa familiar o caserio juega un papel importante en las relaciones sociales y económicas, posteriormente lo es el auzoa o barrio y las relaciones que en él se producen; así también los efectos de la Revolución Industrial, las circunstancias políticas y la propia evolución del cooperativismo son los factores que determinan las particulares condiciones del ámbito cooperativo vasco.

Respecto a los primeros indicios cooperativos que emanan de la sociedad rural Vasca hay que decir que la relación familiar y vecinal juega un papel muy importante, siendo el caserio un punto relevante de referencia; en cambio la

⁷⁷ De Barandiarán, J.M.: "Aspectos Antropológicos de la Población del Pirineo." *Obras Completas T III*, pg. 441.

literatura existente sobre la sociedad urbana es bastante limitada a nuestros efectos, lo cual reduce de manera considerable nuestro campo de referencia.

Por otra parte el progreso industrial acompañado por importantes cambios en las manifestaciones políticas que afectan no sólo al País Vasco sino a toda España, contribuyen a perfilar al movimiento cooperativo bajo esas dos realidades, la económica y la relativa a su orientación impulsora como por ejemplo el cooperativismo católico o el inspirado bajo la tendencia socialista.

El cooperativismo vasco es testigo y a la vez participe de aquellas importantes transformaciones pero en él no se produce una tendencia organizadora o aglutinadora. Mondragón es un gigante que paulatinamente empieza a formarse, sin embargo hay que señalar de manera general que las cooperativas existentes se mantienen dispersas sin formar un cuerpo unitario; por lo mismo y para nuestros fines consideramos que hay dos etapas muy diferenciadas que a grandes rasgos muestran la realidad cooperativa vasca, siendo la creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi y su participación en la vida cooperativa vasca la que establece la diferencia, pues su presencia y actividad no sólo da inicio a un nuevo orden en la estructura organizativa del cooperativismo vasco sino que además plantea un nuevo marco estructural en el que el mismo va a desarrollarse en adelante.

2.1 Valoraciones del Cooperativismo Vasco hasta la creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

En un principio en la sociedad rural vasca el grupo familiar comprende un cuerpo social con contenido propio en unidad de trabajo, la vida se desarrolla entorno al caserío siendo que el grupo doméstico es capaz de cumplir todas las tareas necesarias para su funcionamiento. A su vez en el auzo o barrio la interacción

casa a casa entre los vecinos hacen del mismo el centro de localización de interacción social y cooperación económica⁷⁸.

En el pasado el auzo cubría gran parte de las necesidades del caserio llegando a producirse un intercambio de semillas o de instrumentos utilizados para la labranza, así como el intercambio de actividades como la ayuda en caso de enfermedad o en problemas de diversa índole, el compartir tareas comunes como la recogida de agua, construcción de caminos y otros⁷⁹. La reciprocidad que se produce se identifica en actividades concretas como el trabajo a trueque (ordeak); los trabajos de caridad y prestación de materiales como aportamiento de abono (zimaurre lorra); regalar ovejas para un rebaño (bidoltx lorra); la ayuda a reedificar una casa (zur lorra)⁸⁰; la Kofradiak en respuesta a la satisfacción de necesidades de tipo comunal como la repoblación forestal o el cuidado y conservación de bosques⁸¹.

Son estas prácticas o costumbres las que en mayor o menor grado han permitido que se forme el campo propicio para el surgimiento y posterior desarrollo del cooperativismo vasco. También contribuyen otros factores como por ejemplo el avance de la mecanización y el desarrollo industrial, así como la consiguiente liberalización del trabajo familiar que en opinión de M. Etxezarreta provoca que los caseros se sientan atraídos hacia las cooperativas porque les permite continuar explotando su patrimonio individual⁸².

⁷⁸ Caro Barjo, J.: *Los Vascos*. Madrid 1984. Itsmo, 1ª ed., pg. 225.

⁷⁹ Etxezarreta, M.: *El Caserio Vasco*. Bilbao 1977. Eléxpuru Hnos, pg. 164.

⁸⁰ Arregui, G.: Auzoa. *La Etnia Vasca*. Euskaldunak 1980, pg. 615.

⁸¹ Arregui, G.: o.c. pg. 618.

⁸² Etxezarreta, M.: o.c. pg. 164.

Lo dicho anteriormente se entiende mejor al recordar que el proceso de industrialización da sus primeros pasos en Cataluña y en el País Vasco⁸³ y tras él la activación de organizaciones obreras⁸⁴. En España la doble raíz socialista y católica que tiene el movimiento cooperativo se manifiesta tanto en el campo como en la industria⁸⁵, mostrando claramente el carácter obrerista del mismo desde sus inicios.

El cooperativismo vasco encuentra un terreno adecuado para su aparición en la estructura económica y social generada por la industrialización, la cual da paso a la creación de un movimiento obrero que encuentra en las cooperativas una forma de expresión. El campo de acción de éstas lo constituyen las zonas de notable actividad laboral y con un influjo minero e industrial muy importante, siendo ésta la razón para que entre 1884 y 1936 se desarrollara el movimiento cooperativo vasco considerado durante este período como de segunda importancia después del catalán⁸⁶.

A finales del siglo XIX empiezan aparecer en el País Vasco las primeras cooperativas de consumo con una doble vertiente, por un lado aquellas que nacen a impulso empresarial y por otro aquellas que surgen a impulso de la Iglesia Católica. En cuanto a las primeras hay que mencionar que aparecen vinculadas con las empresas metalúrgicas existentes por entonces, la primera es la cooperativa "Altos

⁸³ Alarcón Caracuel, M.: *El Derecho de Asociación Obrera en España (1839-1900)*. Madrid 1975. Revista del Trabajo, pg. 56.

⁸⁴ Alarcón Caracuel, M.: o.c. pg. 79.

⁸⁵ Velarde Fuentes, J.: "Algunas nuevas aportaciones sobre el conocimiento de la realidad cooperativa española". *Revescoo. Estudios Cooperativos Aecoop. Asociación de Estudios Cooperativos N° 42*. Madrid Mayo-Agosto 1977, pg. 31-32.

⁸⁶ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T.I.*: o.c. pg. 234.

*Hornos de Baracaldo*⁸⁷ que aparece el 1 de julio de 1884 como la primera cooperativa de consumo del País Vasco, y bajo el amparo la empresa Altos Hornos de Bilbao la cual más tarde se fusionará con otras dos fábricas constituidas dos años antes (Vizcaya e Iberia) formando Altos Hornos de Vizcaya en 1901. Nace así esta cooperativa por obra de un grupo de empleados y obreros motivados por mejorar su situación económica, lo cual en opinión de J. Reventos Carner quienes la fundaron no pensaron que con ella se marcaba el inicio del movimiento cooperativo en el norte de España, llegando a ser con el paso del tiempo una de las entidades más destacadas de la zona y base para la propaganda de las cooperativas de consumo en esta región⁸⁸.

En 1886 y 1887 aparecen también vinculadas directamente a varias empresas la cooperativa *La Unión Obrera de Araya* integrada por obreros y empleados de la *Fábrica Hierro, Ferrería y Talleres de Herraje de Araya*; y, en Guipúzcoa, aunque se carecen de datos exactos, parece que la primera cooperativa de consumo se creó en Ermua en 1887⁸⁹.

La Iglesia Católica también tuvo un papel activo en la creación de cooperativas de consumo llegando incluso a ponerse en la denominación de la cooperativa la frase "*empleados y obreros católicos*", Vizcaya fue una plaza importante aunque ciertamente donde mayor incidencia tuvieron las cooperativas católicas fue en Guipúzcoa, al punto que los nombres de algunas de ellas fueron por

⁸⁷ Olabarria, J.: *Tradiciones Cooperativas Vascas*. Euskal Herria. Historia y Sociedad. Caja Laboral Popular. 1 Vol, pg. 300.

⁸⁸ Reventos Carner, J.: *El Movimiento Cooperativo en España*. Barcelona 1960 Ariel S.L, pg. 40.

⁸⁹ Roussel, C. y Albóniga, N.: *Historia de las Cooperativas de Consumo*. Federación de Cooperativas de Consumo de Euskadi. Vitoria 1994, pg. 32-33.

ejemplo San Pedro Apóstol (Zumaya), San José y La Asunción (Azkoitia), San Miguel (Oñate), La Natividad de Nuestra Señora (Cestona), San Ignacio de Loyola (Azpeitia) o Santa Lucía (San Sebastián)⁹⁰.

Existieron también cooperativas no provenientes de ninguna de las dos tendencias mencionadas pero que eran minoritarias. En cualquier caso hay que señalar de manera general que las cooperativas optaban por poner en su denominación el nombre del lugar al que pertenecían, por ejemplo las que por entonces se empiezan a crear por las márgenes del Nervión como la *Bide Onera* (*Baracaldo*) y que más tarde pasó a llamarse "La Cruz", "La Baracaldesa" (Luchana), la de "Altos Hornos de Sestao", "La Miravalles" (Miravalles), "La Estrella" (San Sebastián), "Placencia" (Placencia de las Armas), "Alkartasuna" (Aia), "Laguntasuna" (Zarautz)⁹¹, "La de Arrigoriaga" y la "Cooperativa Cívico Militar de Bilbao"; otras más en Deusto, Zorroza, Basauri, Sopelana y también en las zonas mineras de Gallasta y Somorrostro, extendiéndose posteriormente a Durango, Lejona y Galdácano⁹². En 1887 se funda la "Asociación de Obreros Católicos de San Sebastián"; en 1896 la cooperativa "San Vicente de Paul" y la cooperativa obrera "León XIII de la Arboleda"; y, en 1898 en Bilbao la cooperativa "La Unión".

Al empezar el siglo XX aparecen otras cooperativas entre las que destacamos la "Cooperativa Cívico Militar de Vitoria", en 1902 la "Danok Bat" de San Sebastián y la "Caja Agrícola de Tafalla" en Navarra. En 1903 se crea en Bilbao la "Cooperativa Socialista Obrera Vizcaína", en 1904 la "Cooperativa Obrera de la Casa del Pueblo" de San Sebastián; y la cooperativa de consumo "La Económica" de Olite.

⁹⁰ Roussel, C. y Albóniga, N.: o.c. pg. 33

⁹¹ Roussel, C. y Albóniga, N.: o.c. pg. 34

⁹² Reventos Carner, J.: o.c. pg. 190.

En 1906 tras dictarse la histórica Ley de Sindicatos Agrícolas se generalizan sobre todo en la parte septentrional de España los sindicatos agrícolas católicos y las cajas rurales que por sus características son más bien asociaciones cooperativas, este hecho se explica porque desde 1900 a 1909 el movimiento cooperativo agrario se ve reforzado por el impulso de religiosos que utilizan la acción eclesiástica para actividades de cooperación⁹³. En Navarra por ejemplo el padre Vicent impulsa ya desde 1902 actividades de este tipo, que según explicación de J. Reventos Carner, dada su estructura económica y reparto de población es un fácil camino para la actividad cooperativa⁹⁴.

En marzo de 1914 se crea la "*Unión de Cooperativas del Norte de España*" con domicilio en Bilbao y que comprende no sólo a Vizcaya, Guipúzcoa y Alava sino también a Navarra junto con otras sociedades de Burgos, Santander y Logroño⁹⁵; la Unión la integraban un número considerable de cooperativas⁹⁶.

⁹³ LLuis y Navas, J.: *Derecho de Cooperativas T.I.*: o.c. pg. 229.

⁹⁴ Reventos Carner, J.: o.c. p.g. 119.

⁹⁵ Olabarria, I.: o.c. pg. 303.

⁹⁶ La Unión de Cooperativas del Norte de España en los treinta años la integraron las siguientes entidades: "Cívico Militar (Bilbao), Aurrera (Sestao), La Baracaldesa (Luchana), Consumo de Arrigorriaga (Arrigorriaga), Consumo de Olaveaga (Bilbao), Empleados y Obreros Católicos de Zorroza (Bilbao), Centro Cívico (Santurce), La Milagrosa (Ramales), León XIII (La Arboleda), Unión de la Peña (Bilbao), Consumo de Ermuna (Ermua), La Cruz (Baracaldo), la Alianza Vecinal (Bilbao), La Superviviente (Ontón), La Miravallesa (Miravalles), la Unión Begoñesa (Bilbao), Obrera de Lejona (Lejona), Consumo de Basauri (Basauri), Consumo de Sopelana (Sopelana), Altos Hornos (Sestao), Funcionarios Públicos (Bilbao), Consumo de Deusto (Bilbao), San Roque de El Regato (Baracaldo), Altos Hornos (Baracaldo), Consumo de Galdacano (Galdacano), San Salvador del Valle (Trapagarán), Socialista Obrera Bilbaína (Bilbao), Casa del Pueblo (Sestao), la Cosmopolita (La Arboleda), Obrera de San Julián (Musques), Villa Nueva (Portugalete), La Aurora (San Salvador del Valle), El Progreso de Dos Caminos (Basauri), Pablo Iglesias (Barakaldo) y la Fraterna Ferroviaria (Durango). Roussel, C. y Albóniga, N.: o.c. pg. 41.

Al año siguiente se funda en Bilbao la "*Cooperativa de Planificación*" y en 1917 Heliodoro de la Torre crea la "*Cooperativa de Deusto*" vinculada estrechamente a la organización de ámbito nacional-vasco *Solidaridad*⁹⁷. En 1919 con el patrocinio de *Solidaridad de Obreros Vascos* se crea la "*Cooperativa Vasca de Consumos de Bilbao*", y por inspiración de los obreros de la U.G.T. la "*S.A. Cooperativa Danok Baf*" encargada de la producción de escopetas. Un año más tarde y siguiendo la misma línea de producción industrial se funda la "*Sociedad Cooperativa de la Pistola Automática Omega y Alfa, Sociedad Anónima Cooperativa Mercantil y de Producción de Armas de Fuego*," inspirada también por obreros de U.G.T., siendo ésta importante en el ámbito del cooperativismo de producción industrial.

Durante la década de los años veinte el cooperativismo de vivienda tiene un importante desarrollo principalmente en Vizcaya tras dictarse el Decreto Ley de 10 de octubre de 1924 cuyo antecedente es la Ley de Casas Baratas de 12 de julio de 1911. En efecto, las apremiantes necesidades que se hacen sentir por el especial crecimiento de la población encuentran acogida para su solución en el auspicio tanto de la "*Caja de Ahorros Vizcaína*" como de la Diputación⁹⁸, quienes estimulan la edificación bajo el marco cooperativista⁹⁹. También se cuentan otros entes auspiciantes como las Juntas de Casas Baratas en Bilbao, Baracaldo, Sestao, Guecho y la Caja de Ahorros Municipal de Bilbao¹⁰⁰.

En las proximidades de Bilbao se construyen más de dos mil viviendas familiares agrupadas en barriadas como consecuencia del efecto que la afluencia

⁹⁷ Olabarriá, I.: o.c. pg. 302.

⁹⁸ Diputación de Vizcaya.: *Diputación de Vizcaya y el Problema de la Vivienda*, pg. 4.

⁹⁹ García Merino, L.: pg. 745.

¹⁰⁰ Olabarriá, I.: o.c. pg. 305-306.

migratoria hacia las poblaciones de actividad industrial se produce; por esta razón y ante las necesidades que ello genera se decide la construcción de viviendas bajo un régimen proteccionista¹⁰¹. Ya en el año 1920 y bajo la inspiración de un obrero tranviario, Francisco Pérez, se crea la primera cooperativa de construcción vizcaina con cuarenta obreros tranviarios de la línea Bilbao a Santurce; dos años después se constituye legalmente la "*Cooperativa de Casas Baratas de Obreros y Empleados del tranvía de Bilbao*", crecimiento que finalmente termina con la creación de la "*Unión de Cooperativas de Casas Baratas de Vizcaya*" en 1924 dado la significativa expansión que experimenta el cooperativismo de vivienda, principalmente en Vizcaya.

En esa misma década se produce una importante creación de cooperativas en distintos sectores económicos, por ejemplo en 1923 se funda en Baracaldo la cooperativa "*El Hogar Futuro*" con un grupo de treinta y un obreros de Altos Hornos de Vizcaya, la cooperativa "*La Tribu Moderna*" con obreros y empleados baracaldeses mayoritariamente de Altos Hornos, la cooperativa de "*Altos Hornos de Vizcaya*", la cooperativa "*El Porvenir*", la cooperativa "*La Esperanza*" y la cooperativa "*La Familiar*".

En Sestao también en 1923 se crean la cooperativa "*La Humanitaria*" y la cooperativa "*La Unión*." En Guecho la casi totalidad de obreros y empleados del Ferrocarril de Bilbao a Las Arenas y los trabajadores metalúrgicos fundan la cooperativa "*El Hogar Obrero de Guecho*". En Basauri también un grupo de obreros de papeleras y metalurgias fundan a finales de dicho año la cooperativa "*Elejalde*" y en Bilbao la cooperativa "*La Ciudad Jardín Bilbaína*".

¹⁰¹ Diputación de Vizcaya y el Problema de la Vivienda: o.c. pg. 9.

Muchas otras cooperativas se crean hasta llegar al año 1925 entre las que podemos destacar la cooperativa "*Villa Nueva de Portugalete*", "*Obreros de Castrejana*", la "*Cooperativa de Empleados de Vizcaya*", la cooperativa de "*Obreros de los Diques de Euskalduna*", la cooperativa de "*Obreros de los Talleres de Deusto*", la cooperativa "*Ara Bella*", la cooperativa "*La Amistad*", la cooperativa "*Salud e Higiene*", la cooperativa "*El Hogar Propio*", terminando en la cooperativa de producción "*Alfa, Sociedad Anónima Cooperativa Mercantil y de Producción de Armas de Fuego*" que tras su reconversión adquiere una dimensión económica interesante con la fabricación de máquinas de coser.

En los años treinta el proceso expansivo de las cooperativas desciende, aunque hay que destacar como hecho importante la creación de la Federación Vizcaina de Cooperativas Vascas en 1935. Entre las pocas cooperativas que se crean en este periodo podemos mencionar a una cooperativa mueblera en Valmaseda en 1936, otra cooperativa de producción en Basauri, una de fabricación de botones y otra armera en Guernica y, la cooperativa armera "*Eiaf*" en San Sebastián. Finalmente y en ese mismo año se crea una red de cooperativas de consumo y en Bilbao una cooperativa sanitaria ligada a las Mutualidades de Solidandad¹⁰².

Con la entrada en vigor de la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942 y su Reglamento de 11 de noviembre de 1943 se ponen en funcionamiento las Uniones Territoriales de Cooperativas de Consumo (UTECOS), que funcionaron muy poco y para actos jurídicos y documentados que se consideraban imprescindibles. En el País Vasco sobresale la Unión Provincial de Cooperativas de Consumo de Vizcaya creada tras la liquidación de la Unión de Cooperativas del Norte de España y de la

¹⁰² Olabarria, I. o.c. pg. 302.

Federación de Empleados y Obreros de Vizcaya, la cual sería la única que con el tiempo llegaría a tener importancia¹⁰³.

Con la experiencia cooperativa de Mondragón¹⁰⁴ podemos situar la frontera de todo este gran marco general en que se desenvuelve el cooperativismo vasco hasta la creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Difícilmente dentro del enfoque de nuestro estudio podríamos hacer un análisis que alcance a profundizar el verdadero contenido de lo que es y de lo que implica en su totalidad la experiencia cooperativa Mondragón, pues deliberadamente queremos evitar dar un esbozo deficitario de una experiencia tan rica como es ésta, la cual ciertamente necesita un apartado exclusivo, lejano, aunque evidentemente no del todo, de nuestro tema central de estudio.

Cuando se habla de Mondragón siempre se asocia a la idea de experiencia y como tal se ha ido haciendo de manera progresiva, con los aciertos y errores que le da el andar cotidiano. Resulta verdaderamente sorprendente como siendo un pueblo aislado y con dificultades de comunicación ha podido llegar a gestar uno de los movimientos cooperativos más importantes y conocidos del mundo.

¹⁰³ Roussel, C. y Albóniga, N.: o.c. pg. 47.

¹⁰⁴ Situando a Mondragón podemos decir que *"tiene una larga historia de actividad industrial. En la época de Alfonso X (1252-1284), las ferrerías de Mondragón competían con las de Génova. A partir de la industria del hierro, los habitantes de la comarca desarrollaron actividades de manufactura centradas principalmente en torno al sector cerrajero. Según los archivos del Ayuntamiento de la Villa, en 1870 había 134 cerrajeros profesionales. En junio de 1906, varias empresas de cerrajería se unieron dando lugar a la Unión Cerrajera. Catorce años más tarde dicha empresa tenía 700 trabajadores. En 1941, Mondragón tiene unos 8.000 habitantes y la industria constituye la principal fuente de empleo. La población se había duplicado en 40 años. Las tensiones sociolaborales eran visibles. Y la comunidad estaba profundamente fragmentada por la hostilidad de la Guerra Civil (1936-1939). Esta contienda había estrangulado las iniciativas de tipo cooperativo que habían sido promovidas por toda la provincia desde posturas ideológicas diversas, incluyendo el socialismo y el "cristianismo vasco"*.

Fundamentalmente un pueblo obrero que en sus primeros años del siglo XX desarrolla su actividad en torno a la Unión Cerrajera (empresa metalúrgica de fundición) con una historia conflictiva en la que 1916 se protagonizó una dura huelga de tres meses que causó estragos en su población¹⁰⁵.

Mondragón es un fenómeno de postguerra¹⁰⁶ que refleja el impacto de la confrontación bélica, en él se conjugan varios factores que dan como resultado el que encuentre la orientación propicia para su desarrollo. *"Finalizada la Guerra Civil Española la situación económica y social del País Vasco estaba sumamente debilitada. Los efectos devastadores que produjo la contienda bélica propiciaron un retroceso económico que provocó un paralelismo con la situación padecida cien años antes. Tuvo lugar un desplome de los salarios y consecuentemente el poder adquisitivo se redujo considerablemente. Los bienes de consumo de primera necesidad era muy escasos y a falta de género, los precios de los productos básicos aumentaron de forma desorbitada al igual que los del mercado negro, lo que empeoró las condiciones de vida de la población. Por otro lado, la inflación de los precios del mercado creció a causa del boicot extranjero y a la política autárquica del régimen, cerrado al mercado exterior. La clase obrera fue nuevamente la primera en sufrir las consecuencias de la carestía de la vida"*¹⁰⁷.

Greenwood, D. y González, J.L.: *Culturas de Fagor. Estudio Antropológico de las cooperativas de Mondragón*. San Sebastián 1989. Txertona, pg. 36.

¹⁰⁵ Foote Whyte, W. y King Whyte, K.: *Mondragón más que una Utopía*. San Sebastián 1988. Editorial Txertoa, pg. 42.

¹⁰⁶ Thomas, H. y Logan, Ch.: *Mondragón. Un Análisis Económico*. Madrid 1991. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pg. 36.

¹⁰⁷ Roussel, C. y Albóniga, N.: o.c. pg. 45.

En el nuevo régimen político las cooperativas existentes son vistas con desconfianza, al punto que la Ley de Cooperación de 2 de enero y su Reglamento de 11 de noviembre de 1943 aplican un control restrictivo sobre las mismas.

La aparición en la escena de José María Arizmendiarneta es ciertamente definitiva para lo que en adelante será Mondragón, pues se convierte en su inspirador y conductor. Hombre con un sustento doctrinal humanista y con una visión práctica y realista fijó su atención en la educación como vehículo de apertura hacia una nueva dinámica del trabajo; por ello la Escuela Profesional de Mondragón juega un papel fundamental en el origen y desarrollo de ésta experiencia cooperativa.

En noviembre de 1956 se crea Ulgor dedicada a fabricar estufas y cocinas de petróleo, convirtiéndose en la primera unidad productiva de Mondragón; sin embargo se advierten serias dificultades como la carencia de medios financieros y de previsión social al no existir en aquel entonces la Seguridad Social, así como también la carencia de coordinación y asistencia técnica y económica necesarias. Esto motivó a que, a instancias de Arizmendiarneta, cuatro cooperativas geográficamente próximas como son Arraste, Ulgor, San José y Funcor constituyeran en 1959 la Caja Laboral Popular¹⁰⁸, con la cual se da inicio a una nueva etapa en el cooperativismo vasco¹⁰⁹

¹⁰⁸ La Caja Laboral Popular empezó a funcionar en 1960 y su función era de *"asignación de fondos de inversión adicional y de conocimientos técnicos profesionales, al servicio de sus cooperativas asociadas, y se proponía prestar ayuda financiera, técnica y social a las cooperativas de artesanos, profesionales y de productores que solicitaran y obtuvieran la asociación"*.

Footle Whyte, W. y King Whyte, K.: *Mondragón más que una Utopía*. o.c. pg. 44

¹⁰⁹ Gorrñogoitia, A.: "Experiencia del Grupo de Cooperativas Asociadas a Caja Laboral Popular". *Cuartas Jornadas de Cooperativas de Euskadi*. Vitoria 1986. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, pg. 40-41.

Como se puede apreciar Mondragón nace desde una perspectiva de grupo; es decir, nace con vocación de grupo pues entienden que hay que apoyarse unos a otros y esa filosofía la llevan a la empresa¹¹⁰. Se van integrando en torno a Caja Laboral Popular varias cooperativas a través de un contrato de asociación de cada una de ellas con la Caja Laboral¹¹¹, siendo ésta la que va desarrollando la superestructura, es decir, asesoría empresarial, investigación, formación, etc.

En los años sesenta el Movimiento Cooperativo Mondragón experimenta un proceso de crecimiento y diversificación¹¹²; Eroski es el resultado de ésta época. Para la década de los años setenta tras la crisis económica y la inestabilidad política Mondragón entra en una etapa de consolidación que deja a su paso la creación de Ikerlan (cooperativa de investigación y desarrollo) o Auzo Lagun (cooperativa que proporciona empleo a mujeres), entre otras. En los años ochenta se van desarrollando grupos comarcales y sectoriales haciendo nacer compromisos entre empresas de comarcas. No es una organización piramidal o jerárquica sino que son crecimientos parciales que paulatinamente van aproximándose hasta la creación de Mondragón Corporación Cooperativa.

¹¹⁰ En opinión de Iñaki Gorroño, "se trataba de edificar su propio entorno, tal que permitiera su subsistencia y posterior expansión como unidades económicas". Gorroño, I.: *Experiencia Cooperativa en el País Vasco*. Durango 1975, pg. 47.

¹¹¹ El Contrato de Asociación entre la Caja Laboral y cada una de las cooperativas regula "no sólo entre las partes contratantes, sino también importantes normas de actuación y estructuras internas de las cooperativas asociadas". Foote Whyte, W. y King Whyte, K.: *Mondragón más que una Utopía*.: o.c. pg. 92.

¹¹² Con el rápido crecimiento de Caja Laboral "en esta década, el mecanismo de lanzamiento de nuevas cooperativas, salvo las situadas en la órbita de Mondragón e integradas en un grupo cooperativo, es la clásica, la de siempre, de grupos de personas, de un pueblo y otro, que se acercan a la Caja Laboral y solicitan colaboración y ayuda para perfilar su actividad. Se integran, previo proceso definido como una asociada más, y las venturas y desventuras van por barrios, según la actividad de los hombres". Larrañaga, J.: *Buscando un Camino*. Bilbao 1981, pg. 160.

Arizmendiarieta además de darle gran importancia a la educación como punto esencial para el desarrollo cooperativo, pone también particular interés en la *integración cooperativa, "no sólo de empresas complementarias o afines, sino de todas aquellas que, inspiradas en los principios cooperativos, estuvieran interesadas. Se considera, por lo mismo, a Caja Laboral Popular como núcleo de esta integración, para el servicio social, económico, financiero y empresarial de las cooperativas. Mediante la integración y participación de las Cooperativas en esta Entidad se ha patentizado, no solamente el alcance de la Solidaridad Intercooperativa, cuyas máximas posibilidades se confrontan entre entidades afines o complementarias, sino de solidaridad y comunicación, o reciprocidad intersectorial de la solidaridad comunitaria"*¹¹³.

El desarrollo y la expansión que paulatinamente va adquiriendo Mondragón responde a esta línea de pensamiento, su proceso integrador y su diversificación en líneas de acción estructurales son muestra de ello. Paulatinamente van apareciendo cooperativas con misiones específicas como es el caso de Lan Kide Suztaketa (División Empresarial de Caja Laboral) orientada a cumplir servicios técnicos-empresariales a las cooperativas del Grupo especialmente; Ikerlan (Centro de Investigaciones Tecnológicas); Lankide Export (apoyo financiero a la exportación de cooperativas); Lagun-Aro (Mutua de Previsión Social); Seguros Lagun-Aro (Compañía de Seguros); Ikasbide (centro de formación cooperativa); Hezibide Elkartea (agrupa centros educativos en distintos niveles de enseñanza). Se desarrolla además el criterio de Grupos Sectoriales (cooperativas de un mismo sector productivo) y Grupos Comarcales (cooperativas geográficamente situadas en

¹¹³ Azurmendi, J.: *El Hombre Cooperativo. Pensamiento de Arizmendiarieta*. Mondragón 1984. Caja Laboral Popular, 560-561.

un espacio común), y así dentro de un proceso de planificación se llega al actual Mondragón Corporación Cooperativa¹¹⁴.

Dentro del orden cooperativo y a grandes rasgos se puede apreciar en Mondragón a un modelo de agrupación económica, cuya sistemática y organización de factores concentrados bajo la inspiración de los valores de la filosofía cooperativa, ha llevado paulatinamente a una transformación de un sector del cooperativismo vasco, siendo a su vez su carta de presentación en el mundo. No obstante Mondragón no es ni pretende ser un complejo asociativo de carácter federativo, siendo que además hay un importante margen del cooperativismo vasco que tiene una existencia independiente de Mondragón.

En términos generales podemos decir que el cooperativismo vasco hasta llegar a la creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi carece de una estructura asociativa y de un ente representativo nacido de sus propias bases; de hecho las cooperativas existentes no guardan vínculos de conexión a través de organizaciones que las representen y defiendan sus intereses, siendo que además no se aprecia una voluntad asociativa en este sentido. Es un movimiento desarticulado que no guarda unidad como tal y que a pesar de producirse un importante desarrollo en la creación de cooperativas adolece de una falta de organización como movimiento.

2.2 El Cooperativismo Vasco desde el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi hasta la Confederación.

Con la presencia del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se produce una progresiva transformación del cooperativismo vasco, ciertamente es un

¹¹⁴ Martínez Charterina, A.: Análisis de la Integración Cooperativa. o.c. pg. 53-55.

proceso lento y complejo dado que el movimiento cooperativo no tiene estructura ni articulación. Precisamente en este punto sobre el que recae la primera acción del Consejo, pues se hace evidente la urgente necesidad de concentrar al movimiento cooperativo vasco, de dotarle del orden y la unidad que no tiene, y que a pesar de ser importante en el concierto económico y social no se halla representado y por tanto no tiene una voz que le permita hacer participe sus inquietudes y necesidades ante los distintos estamentos.

Por lo expuesto debemos afirmar que la primera y gran labor desarrollada por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es la promoción y el impulso para la creación y puesta en marcha de las Federaciones de Cooperativas; ésta es una de sus principales obras y la base sobre la cual se asienta la organización del cooperativismo vasco permitiéndole proyectar una dinámica propia de acción como movimiento cooperativo, concentrando sus fuerzas, orientando y canalizando de manera efectiva los recursos y esfuerzos para destinarlos al servicio común del cooperativismo vasco.

La Confederación de Cooperativas de Euskadi, proyectada y llevada adelante desde el Consejo Superior de Cooperativas es el punto más elevado de este proceso denominado como *"vertebración del cooperativismo vasco;"* sin embargo, los cambios producidos no se limitan a ésta obra sino que circundan además en relación al fundamento mismo que inspira a este Consejo como es el fomento del cooperativismo.

La participación, la colaboración y el diálogo para aunar esfuerzos e impulsar al cooperativismo vasco es la nota preponderante de la actividad del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi desde su creación; el impulso dirigido hacia la promoción del cooperativismo a través de conferencias, congresos y otros eventos

públicos para divulgar la filosofía cooperativa, el esfuerzo por contribuir a la formación y al mantenimiento del empleo y así contribuir con el crecimiento económico, o el llevar la presencia del cooperativismo vasco a foros nacionales e internacionales son los factores que avalan una nueva etapa para el cooperativismo vasco, siendo el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi la figura motriz de este proceso de transformación y dinamización del cooperativismo en el País Vasco.

3. La presencia, participación e interlocución del Cooperativismo Vasco por parte del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

Entendemos que la labor desarrollada por el Consejo más que una representación del movimiento cooperativo vasco es la presencia, la voz y la interlocución de un sector decididamente importante como lo es el cooperativo. En efecto, durante la vigencia de la Ley 1/82 y mientras no se constituyen las federaciones de cooperativas, la actividad desarrollada por el Consejo en este campo no puede considerarse técnicamente como de representación del movimiento cooperativo, aunque en la práctica como ya dejamos explicado con anterioridad en el Capítulo III (páginas 184 a 187), y pese a lo contradictorio que podría parecer dado su naturaleza, sí desarrolló una labor de representativa, evidentemente muy peculiar porque le atribuía dicha condición la Ley y también porque los cooperativistas lo reconocían como tal.

Durante la vigencia de la Ley 1/82 el Consejo era un depositario muy peculiar de esta "sui generis" representación del cooperativismo vasco, y en esa condición estuvo incluso tras dictarse la Ley 4/93 que crea la Confederación de Cooperativas de Euskadi¹¹⁵, hasta cuando no se constituyó la misma en 1996.

¹¹⁵ Disposición Transitoria Cuarta:

El Consejo puede hablar con todo el mundo pero no puede representar a nadie y precisamente por esta razón a tenor del trabajo desarrollado por el mismo, consideramos que las actividades del Consejo en este sentido se dirigen tanto a la participación como a la interlocución, los cuales se concentran en lo que se puede denominar *presencia institucional*.

Con independencia de acciones muy puntuales de la participación del Consejo, cabe resaltar en primer lugar la que tiene que ver en 1983 con la elaboración de la Ley Estatal de Cooperativas, pues en ésta se estudian fórmulas posibles para una participación activa del Consejo en la elaboración de la misma¹¹⁶. En 1984 no se registran actividades de este tipo a diferencia de 1985, año en el cual desde el Consejo se plantea la representación en el fallido Consejo Económico y Social¹¹⁷ así como en el Consejo Académico del Instituto de Estudios Cooperativos¹¹⁸.

En 1986 se considera necesario determinar las directrices orientativas para la llevar a cabo de manera congruente la participación del Consejo en los distintos foros, pues se tiene presente en su interior que el Consejo dada su condición no puede comprometer al cooperativismo vasco como ente representativo del mismo; por esta razón se acuerda no intervenir en ningún ente supraterritorial dándose de baja en la Sección Española del Centro Internacional de Investigaciones y Estudios sobre Economía Pública y Cooperativa-CIRIEC, salvo la peculiar participación en

"1. En tanto no se constituya la Confederación de Cooperativas de Euskadi, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi ejercerá la máxima representación de las cooperativas y sus organizaciones"

¹¹⁶ Acta de 7 de Diciembre de 1983.

¹¹⁷ Acta de 11 de Enero de 1985.

¹¹⁸ Acta de 5 de Febrero de 1985.

la Alianza Cooperativa Internacional¹¹⁹. Esta misma línea se sigue un año más tarde cuando por acuerdo se dispone que el Consejo en el futuro debe participar en actos a los que sea invitado, pero selectivizando el tiempo y el lugar¹²⁰.

El año 1988 es importante puesto que uno de los primeros objetivos del Consejo desde sus primeros pasos es entablar relación con la Alianza Cooperativa Internacional¹²¹; este hecho se produce y tras varias negociaciones se acepta la inclusión del Consejo en la misma¹²². Al respecto hay que decir que su ingreso es un hecho que por si mismo resulta particular y extraño a primera vista dada la condición de ente público que tiene el Consejo frente a las condiciones propias de los entes que integran la Alianza Cooperativa Internacional. No obstante y como señala A. Martínez Charterina, dicho ingreso *"va a suponer la presencia del cooperativismo vasco en tal organización mundial. Esa presencia indica una vinculación a las cooperativas de todo el mundo, saliendo del marco más reducido del funcionamiento ordinario que cada uno realiza. De esta forma participa de los objetivos de la Alianza y de sus actividades, y goza, al mismo tiempo, de los derechos que le corresponden como miembro activo. Esta última instancia y con carácter general, se manifiestan la participación y la solidaridad propias del cooperativismo. Se destaca, la importancia de dicha participación, pues posibilita*

¹¹⁹ Acta de 8 de Octubre de 1986.

¹²⁰ Acta de 9 de Septiembre de 1987.

¹²¹ Acta de 17 de Febrero de 1983.

¹²² Acta de 12 de Julio de 1988.

El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi recibe el aval para le ingreso a la Alianza Cooperativa Internacional de la Unión Nacional de Cooperativas de Consumo, Unión Nacional de Cooperativas del Campo (Unaco), Federación de Cooperativas Andaluza, Confederación de Cooperativas de Cataluña, en su calidad de miembros del Estado español asociados a la misma.

*una puerta de acceso directo del cooperativismo vasco en el concierto cooperativo mundial*¹²³.

Sobre este aspecto de la participación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en la Alianza Cooperativa Internacional debemos precisar que tras entrar en vigor la Ley 4/93, de 24 de Junio, de Cooperativas de Euskadi y por efecto de la Disposición Transitoria Cuarta de la misma, el Consejo es miembro transitorio e instrumental que como queda anotado, con la creación y constitución de la Confederación de Cooperativas, es ésta la que está legitimada para representar al cooperativismo vasco ante este y otros foros importantes¹²⁴; y por lo mismo la presencia del Consejo en la ACI carece ya de sentido.

En 1989 se acuerda solicitar al Consejero de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco que se adopten las modificaciones legales necesarias para garantizar la efectiva representación institucional del movimiento cooperativo en la Comisión de Control y Seguimiento de los planes de empleo, regulado por Ley 17/1988, de 22 de diciembre¹²⁵, llevándose a cabo también contactos con las Asociaciones Cooperativas Europeas¹²⁶.

De 1990 no hay cosas importantes de mencionar y en 1991, para hacer más efectivo el acercamiento con la Administración se convoca una representación del Consejo ante el Lehendakari y los Diputados de las Tres Diputaciones Forales

¹²³ Martínez Charterina, A.: "El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en el marco del movimiento cooperativo internacional." *Anuario de Estudios Cooperativos* 1993. Bilbao 1993. Universidad de Deusto, pg. 144.

¹²⁴ Martínez Charterina, A.: "El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en el marco del movimiento cooperativo internacional".: o.c. pg. 144-145.

¹²⁵ Acta de 13 de Julio de 1989.

¹²⁶ Acta de 13 de Julio de 1989.

de la Comunidad Autónoma.¹²⁷ En 1992 participa en el Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional celebrado en Tokyo en el Seminario del movimiento cooperativo Gung-Ho en Pekin.

Para 1993 se acentúa la labor de contacto institucional para dar a conocer el trabajo y las realizaciones del Consejo ante los partidos políticos y la Diputación Foral de Alava; también hay que destacar su presencia en foros internacionales como la Feria de Expocoop 93 y Asamblea de la Confederación Internacional de Cooperativas de Producción y Artesanales-CICOPA celebradas en Uruguay.

En 1994 es relevante su participación con representantes en el Instituto de Seguridad y Salud Laborales-OSOLAN y en el Consejo Económico y Social-CES¹²⁸, así también una representación del Consejo en Israel para el estudio del Movimiento de los Kibutz¹²⁹, en la IV Conferencia Mundial de CICOPA en Vitoria y en el coloquio internacional ACI-CIRIEC en Sevilla¹³⁰. Este año termina con la designación de representante del Consejo ante el Consejo Europeo de la Alianza Cooperativa Internacional¹³¹.

El año de 1995 sirve para consolidar y perfeccionar su actividad interlocutora sobre todo teniendo en cuenta la nueva realidad jurídica que tiene por delante; así en este año se designa un representante ante el Consejo del Instituto Vasco de Estadística-Eustat, un representante ante el Consejo Económico y

¹²⁷ Acta de 12 de Septiembre de 1991.

¹²⁸ Acta de 24 de Enero de 1994.

¹²⁹ Acta de 7 de Marzo de 1994.

¹³⁰ Acta de 12 de Mayo de 1994.

¹³¹ Acta de 19 de Diciembre de 1994.

Social¹³² y se designan expertos ante el Consejo Económico y Social¹³³ y ante el Instituto Vasco de Estadística-Eustat¹³⁴. Se toma también contacto con los Decanos de los Colegios de Notarios de la Comunidad Autónoma¹³⁵ y con la Diputación Foral de Guipuzkoa sobre temas fiscales¹³⁶.

En 1996 esta actividad es escasa probablemente debido a que el tema de la Confederación de Cooperativas o los temas fiscales centran mayor atención del Consejo. Se cuenta por ejemplo la toma de contacto con las Diputaciones Forales de los tres territorios de la Comunidad Autónoma Vasca¹³⁷.

4. Confederación de Cooperativas de Euskadi

Deliberadamente dejamos este tema como último punto de reflexión, pues su importancia es indiscutible como indiscutible es también la necesidad del cooperativismo vasco de arribar a la creación y constitución de la Confederación como a un punto inevitable de evolución y de partida hacia una nueva etapa del mismo.

El proceso en el que está implicado el cooperativismo vasco se pone a prueba al plantear la Confederación de Cooperativas de Euskadi las verdaderas bases sobre las que asienta. En su puesta en marcha y desarrollo se medirá el grado de evolución y de solidez de la estructura cooperativa vasca, es decir la expresión de su contenido y en definitiva si el trabajo realizado desde el Consejo y

¹³² Acta de 13 de Marzo de 1995.

¹³³ Acta de 16 de Octubre de 1995.

¹³⁴ Acta de 22 de Mayo de 1995.

¹³⁵ Acta de 30 de Enero de 1995.

¹³⁶ Acta de 13 de Noviembre de 1995.

¹³⁷ Acta de 10 de Junio de 1996.

la proyección que se ha pretendido dar ha calado verdaderamente entre los cooperativistas.

Hablamos entonces de la madurez del cooperativismo vasco, de si está o no en condiciones de asumir la plena responsabilidad de su autodirección, pues evidentemente, no puede permanecer de manera prolongada bajo un modelo organizacional que no ha nacido de sus bases, ni tampoco puede carecer permanentemente de un ente que lo represente en plenitud de condiciones. En definitiva no puede estancarse la continuidad de su proceso evolutivo teniendo en cuenta que lo que vaya a ocurrir servirá para hacer una valoración de la salud del cooperativismo vasco, de si necesita o no mantener las condiciones en las que actualmente se sostiene o de si sus fuerzas conductoras están lo suficientemente maduras para entrar en un nuevo orden de situación.

La idea de la Confederación de Cooperativas de Euskadi empieza a trabajarse poco antes de la entrada en vigor de la Ley 4/93. El debate sobre la misma surge en el seno del Consejo y alcanza mayor proyección con el proyecto de la nueva Ley de Cooperativas¹³⁸; pues se entiende que son las propias federaciones las que deben plantearse la Confederación como una necesidad; en este sentido, es el Consejo Superior de Cooperativas el que impulsa la idea de la misma pues entiende que las federaciones deben asumir la responsabilidad que les corresponde.

Es indiscutible que entre las federaciones de cooperativas vascas hay diferencias entre las que están en condiciones de asumir este desafío frente a otras que en cambio no lo están completamente, siendo este un punto importante

¹³⁸ Acta de 13 de Febrero de 1992.

a considerar. En cualquier caso debemos indicar que desde el trabajo realizado en el Consejo tras ponerse en vigor la Ley 4/93, fue abrir un proceso de reflexión sobre la naturaleza y funciones de la Confederación,¹³⁹ lo cual implicaba conocer cuál es la posición de las federaciones de cooperativas representadas en el Consejo.

A partir este marco legal que se planteó el desarrollo de la Confederación entendiendo que debían conjugarse coherentemente varios elementos muy importantes en relación a la Economía Social. También se consideró que una de las dificultades mayores es la relacionada con la financiación o mejor dicho, la cofinanciación de las estructuras cooperativas, el mantenimiento de las ayudas y subvenciones para programas especiales.

En su momento manifestamos que desde la ortodoxia jurídica, la configuración legal del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es criticable desde muchos aspectos, cooperativamente incomprensible desde otros; en este sentido es certera la opinión de F. Vicent Chuliá sobre la confusa concepción del Consejo del Superior de Cooperativas de Euskadi, pues como el autor manifiesta, *"se mezclan aspectos representativos, reivindicativos y aspectos de asesoramiento y arbitraje que no deben confundirse"*¹⁴⁰.

No obstante, podemos afirmar que el cooperativismo vasco tiene una deuda con el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, el cual tras un proceso de madurez institucional ha logrado el reconocimiento de la sociedad como importante

¹³⁹ Acta de 13 de Marzo de 1995.

¹⁴⁰ Vicent Chuliá, F.: "La Ley General de Cooperativas de 2 de Abril de 1987 y las Leyes de Cooperativas Autonómicas." *Revesco Estudios Cooperativos 54-55 Año 1986-1987*. Madrid 1986-1987. Universidad Complutense de Madrid Aecoop, pg. 302-303.

agente económico y social, por su actividad de interlocutoriedad del movimiento cooperativo vasco¹⁴¹

La tendencia actual del cooperativismo en el mundo se dirige hacia el asociacionismo, a la integración cooperativa pues se tienen presentes las dificultades y retos del futuro, los nuevos cambios que están por venir y la necesidad de ayuda mutua que deben prestarse las cooperativas; por esta razón en la "*Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa*" aprobado en la Asamblea General celebrada en Manchester en septiembre de 1995, se pone de manifiesto el énfasis que el cooperativismo debe hacer frente a temas como la capacitación de las personas, la eficacia de las cooperativas o la motivación a la juventud para un mayor acercamiento hacia las mismas entre otros puntos que se abordan; entre éstos destacamos la mención que se hace en el citado documento a que las cooperativas, especialmente las locales "*tienen una obligación y una ventaja sutil a largo plazo de demostrar que son partes de sistemas más grandes*"¹⁴².

La cooperación entre cooperativas recogido como Principio en la Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional de 1995 hace un llamado a la necesidad que tienen las cooperativas de reforzar sus organizaciones y actividades de apoyo, pues se entiende que resulta fácil la preocupación por una cooperativa o clase de cooperativa en particular, pero considera difícil el tener un interés cooperativo general que encuentre su base en el valor de la solidaridad y en el

¹⁴¹ Iruretagoyena Capelastegui, J., Grafulla Valdivieso, C., Iruretagoyena Sánchez, C., Bilbao Arteche, L.: *Nuestras Empresas de Trabajo Asociado, ante el Futuro. Departamento de Trabajo y Seguridad Social*. Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco. 1994. 1ª ed., pg. 347.

¹⁴² Alianza Cooperativa Internacional: *Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa*. Consejo Superior de Cooperativas 1996, pg. 105.

principio de cooperación entre cooperativas, por lo mismo concluye que tiene una crucial importancia el "*que diferentes tipos de cooperativas se unan cuando se hablen con los gobiernos o promocionen la vía cooperativa ante el público*"¹⁴³. En definitiva, consideraciones como éstas reflejan la necesidad patente del cooperativismo en el mundo de concentrar sus esfuerzos a través de su unión para el logro de objetivos cooperativos comunes, recogidos en este caso por el máximo organismo mundial representativo del cooperativismo.

¹⁴³ Alianza Cooperativa Internacional: *Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa.*: o.c. pg. 63.

CONCLUSIONES

1. El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es una formulación artificial ajena al movimiento cooperativo vasco. Esto se explica porque la propia figura del Consejo Superior de Cooperativas, desde su origen y a través de todas las legislaciones que lo han contemplado y lo contemplan, surge por voluntad del Estado y está sometido a su tutela; por lo mismo no es el resultado de un proceso o motivación de movimiento cooperativo alguno.

De la investigación y estudio realizados en esta tesis doctoral concluimos que la figura del Consejo Superior de Cooperativas es una creación artificial en el mundo cooperativo, puesto que en todas las épocas y lugares donde ha existido y existe con distintas denominaciones, en ninguna de ellas ha surgido por una creación o por la propia evolución del movimiento cooperativo.

El Consejo Superior de Cooperativas es un ente ajeno y artificial al cooperativismo dado el origen de su creación, puesto que es el Estado el que lo ha creado e implantado en las distintas legislaciones de cooperativas. Ha sido y es un ente gestado desde la Administración para actuar de manera específica en el terreno cooperativo; por lo mismo ni los movimientos cooperativos ni los cooperativistas han tenido participación en su creación.

El Consejo Superior de Cooperativas es por tanto un ente que surge fuera de la dinámica y de la motivación de los propios cooperativistas; sin embargo de lo cual tiene la capacidad para actuar e incidir en el mundo cooperativo.

Desde el primer antecedente del que tenemos constancia con el Consejo Superior de la Cooperación de Francia en 1918 hasta los Consejos Superiores de Cooperativas actualmente vigentes en las legislaciones cooperativas autonómicas, todos ellos sin excepción, tienen como denominador común el haber sido creados a instancias de la Administración y estar formando parte o dependiendo de la estructura administrativa.

Dentro de este contexto el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es una formulación que ha surgido también por decisión y voluntad directa de la Administración; por tanto no nace del seno del movimiento cooperativo vasco ni tampoco es una creación de sus cooperativistas; es pues un ente ajeno al movimiento cooperativo vasco pero muy próximo a él, que a diferencia de los demás no forma parte de la Administración Pública Vasca.

II. El Consejo Superior de Cooperativas de Cataluña de 1934 sirvió de base y modelo para la creación del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi de la Ley 1/82 de 4 de febrero de Cooperativas; a su vez el Consejo Catalán se había inspirado en el Consejo Superior de la Cooperación creado en Francia en 1918.

En España la figura del Consejo Superior de Cooperativas aparece por primera vez en Cataluña en 1934 como una creación inspirada en el Consejo Superior de la Cooperación francés de 1918. Consideramos que la cercanía geográfica con Francia además de facilitar los contactos entre el cooperativismo francés y el cooperativismo catalán permitió el intercambio intelectual y el conocimiento de sus experiencias, por consiguiente, entendemos que el Consejo Superior de Cooperativas de Cataluña de 1934 es el resultado de esta mirada hacia el cooperativismo francés, pues no de otra manera se explica el por qué el

legislador catalán fijara su atención en el Consejo Superior de la Cooperación de Francia, teniendo en cuenta que con anterioridad a 1934 ya existían órganos que dependientes de la Administración realizaban actividades que posteriormente integraría como sus funciones el Consejo Superior de Cooperativas de Cataluña como son la consulta, información o promoción en materia de cooperativas; este es el caso del Instituto de Reformas Sociales (1903) dependiente del Ministerio de la Gobernación, del Consejo General de Trabajo (1924) vinculado a la Dirección General; o del innominado órgano técnico-legislativo contemplado en el artículo 38 de la Ley de Cooperativas de 9 de septiembre de 1931.

Como figura jurídico-cooperativa el Consejo Superior de Cooperativas de Cataluña de 1934 es ciertamente un ente muy novedoso; sin embargo su mayor importancia radica en que sirve de modelo y punto de referencia para que posteriormente sea el legislador vasco el que traslade ésta figura a la legislación cooperativa vasca, siendo así que el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es el primero en crearse tras el advenimiento del orden democrático.

Resaltamos el hecho de que es éste Consejo de 1934 el que tomó como referencia el legislador vasco y no el Consejo Superior de la Cooperación creado en 1942, no solamente por haber sido el primero en ser creado en la legislación cooperativa española, ni tampoco porque expresamente se consigna esta referencia en el preámbulo de la Ley 1/82, de 4 de febrero de Cooperativas de Euskadi, sino porque el Consejo Superior de 1942 a pesar de ser el más próximo en tiempo al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi no comparte completamente ni el régimen jurídico y menos aún la filosofía que inspiraba el Consejo Superior de la Cooperación de 1942.

III. De manera general el Consejo Superior de Cooperativas se crea en el marco de tres supuestos importantes: donde el cooperativismo ha alcanzado un particular desarrollo; tras un cambio de actitud de los Gobiernos frente al mismo; y donde se ha considerado como beneficioso éste modelo para el desarrollo y ayuda del cooperativismo. Por tanto el Consejo Superior de Cooperativas se convierte en el medio a través del cual se refleja la predisposición favorable o no de los Gobiernos con respecto al cooperativismo.

Del estudio realizado llegamos a la conclusión que el Consejo Superior de Cooperativas surge en primer lugar donde el cooperativismo ha alcanzado un desarrollo importante y particular; en efecto, Francia a finales del siglo XIX y principios del XX alcanzó un progreso significativo en el cooperativismo de consumo; Cataluña entre 1920 y 1931 desarrolla una relevante actividad en el cooperativismo de producción; y el País Vasco durante las cuatro últimas décadas también ha desplegado un valioso progreso en el cooperativismo de producción, especialmente con Mondragón.

En segundo lugar el Consejo Superior de Cooperativas ha surgido tras un cambio de actitud de los Gobiernos frente al cooperativismo, así después de una manifiesta oposición al mismo y por efecto del impacto que producen determinados sucesos en la vida económica y social de los pueblos, vuelven sus ojos hacia el cooperativismo como fuente generadora de alivio o bienestar, siendo el Consejo Superior de Cooperativas un medio por el que actúan para su impulso y fomento. Esto ocurrió en Francia pues el Gobierno tras los devastadores efectos de la Primera Guerra Mundial, buscó en el cooperativismo una fuente de auxilio para satisfacer necesidades apremiantes; en esta época se crea el Consejo Superior de la Cooperación.

En España durante la República el cooperativismo se encuentra dentro del marco de reconocimiento a la libertad de asociación y sindicación así como de la subordinación de la riqueza a los intereses nacionales que fija como prioridades el

Gobierno; se justifica de este modo la política cooperativa interventora basada en la llamada reforma social.

El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi por su parte nace dentro del marco del orden constitucional amparado por sus valores y principios y en particular con una favorable actitud hacia el cooperativismo.

En tercer lugar el Consejo Superior de Cooperativas se crea en lugares donde o bien no existe modelo de colaboración y beneficio hacia el cooperativismo, o si lo hay se prefieren las ventajas que éste ofrece. Esto pudo haber ocurrido en Cataluña en 1934 y en el propio País Vasco con el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

Por lo expuesto podemos concluir que dado el origen generador e impulsor del Consejo Superior de Cooperativas, éste es el medio a través del cual se refleja la predisposición de los Gobiernos frente al cooperativismo; pudiendo ser favorable como en el caso del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi o al contrario, es decir, una intervención interesada y con fines distintos a los propiamente cooperativos como lo fue el Consejo Superior de la Cooperación de 1942.

IV. El Consejo Superior de Cooperativas a pesar de ser una creación de la Administración y en casi todos los casos formar parte de ella, tiene como característica constante la mayoritaria representación del sector cooperativo. Destaca el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi por la representación de las Universidades.

Tras el análisis comparativo de las legislaciones que hemos estudiado entendemos que una característica peculiar de la figura del Consejo Superior de Cooperativas es la mayoritaria representación de los cooperativistas; consideramos este hecho peculiar puesto que, salvo el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, todos los demás forman parte de la Administración; por lo mismo, el que desde un principio esta representación cooperativa sea

mayoritaria en relación a la de la Administración deja traducir la filosofía implícita de este ente; es decir, que a pesar de ser una creación al margen del movimiento cooperativo deja afirmativamente la posibilidad de una mayor participación a los cooperativistas en él.

Con el paso del tiempo y conforme la figura del Consejo Superior de Cooperativas se va instaurando en las distintas legislaciones de cooperativas, dicha representación se va incrementando, lo cual nos lleva a considerar que la actitud de la Administración y de los Gobiernos frente al cooperativismo es paulatinamente de mayor apertura, ya que deja mayor espacio de participación a los propios cooperativistas en la Administración con respecto a su sector.

En el caso del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi la representación cooperativa siempre será mayor frente a la Administración aunque queda limitada respecto de aquellas que tienen participación en el Consejo a través de las federaciones de cooperativas; entendemos que a pesar de dicha limitación se refleja que hay una participación sectorial del cooperativismo vasco importante, que hay un cooperativismo que está funcionando, que la información que se lleva al Consejo es más amplia y completa, y que los cooperativistas tienen una mayor capacidad de decisión frente a los temas de su interés.

Consideramos además que la apertura hacia la participación de las Universidades en el Consejo responde a una necesidad de dotarle al mismo del asesoramiento científico, de enriquecer el contenido del diálogo y de las resoluciones que emite el Consejo, y de hacer de esta manera efectivo uno de los pilares del cooperativismo como es la educación.

V. El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es un ente de consenso, encuentro y diálogo en la relación Estado-cooperativismo. Nace en el marco del nascente orden democrático amparado fundamentalmente por dos pilares del Estado de Derecho, el fomento y la participación.

A pesar de que el Consejo Superior de Cooperativas tiene como naturaleza inherente el intercambio de opiniones e intereses, cuando analizamos el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi llegamos a la conclusión de que existen unos condicionamientos muy particulares que le dan el perfil que tiene. En efecto, considerando la situación temporal y circunstancial en la que se crea el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, advertimos que es el resultado del nuevo marco constitucional que amparado por los pilares que vertebran el Estado de Derecho, encuentra en el fomento cooperativo su sustento. Así pues, los cambios producidos en el orden constitucional plasmados en el artículo 129.2 de la Constitución traen consigo una revalorización del cooperativismo tanto en su filosofía como en sus aplicaciones, abriendo un campo nuevo de relaciones entre éste y el Estado distinta a la del período anterior. En este sentido la obligatoriedad a la que están sometidos los Poderes Públicos se justifica no sólo por el interés social que el cooperativismo despierta sino también porque se considera a la cooperativa como una organización societaria que requiere del apoyo e impulso de los mismos dado los desequilibrios que padece en el mercado por su frágil condición.

El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi responde a una nueva actitud del legislador, quien por efecto de éste orden de cosas tiende a dar un paso de mayor acercamiento de los distintos agentes sociales con relación al Estado y a sus entidades; por ello el Consejo surge imbuido de esa filosofía junto con otros entes de su estilo, como el Consejo de Relaciones Laborales y el Consejo Económico y Social del País Vasco.

Sin embargo, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, además de asentarse sobre el principio constitucional del fomento cooperativo, encuentra su base en otro importante principio constitucional como es el de la participación. En efecto, como consecuencia de la democracia política la defensa de los derechos de los ciudadanos ante las decisiones gubernamentales así como su capacidad para formar parte de ellas, hallan en la participación su fundamento jurídico, siendo que el ejercicio efectivo del mismo lo realizan a través de diversos instrumentos y mecanismos legales que se crean para tal fin.

El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es por tanto uno de dichos instrumentos y mecanismos que posibilitan el ejercicio de la participación de los ciudadanos y en concreto de los cooperativistas vascos en el seguimiento, discusión y toma de decisiones oficiales que tienen que ver con la materia cooperativa.

Como resultado de la aplicación de estos dos principios constitucionales (fomento y participación) la dinámica en la relación Estado-cooperativas se produce en un marco de apertura, en el cual el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es el ente en el que se centra dicha dinámica; esto permite que la relación de los organismos estatales con respecto a las cooperativas, y en general con el cooperativismo, sea de colaboración, lo cual convierte al Consejo Superior de Cooperativas en un ente de consenso y encuentro de los intereses estatales con los intereses cooperativos.

VI. El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi además de ser un ente consultivo y asesor de la Administración en materia cooperativa, y de realizar actividades de fomento, promoción y difusión del cooperativismo, que son funciones comunes a los Consejos Superiores de Cooperativas, ejerció por mandato de la Ley la representación del cooperativismo vasco hasta cuando se creó y constituyó la Confederación de Cooperativas de Euskadi.

Consideramos después del estudio realizado que las funciones de los Consejos Superiores de Cooperativas se desplazan en una doble vertiente, por un lado son entes consultivos y asesores de la Administración en materia de cooperativas, y por otro tienen en sus manos el fomento, la promoción y difusión del cooperativismo; por tanto mientras por una parte tienen una función de estudio y análisis de disposiciones legales o de asuntos que requieren su informe; por otra tienen una función ejecutiva, es decir de acción efectiva como es el promover y difundir el cooperativismo. De esta manera la figura del Consejo Superior de Cooperativas se presenta como un ente bastante completo en el espectro de la actividad cooperativa.

El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi además de desarrollar sus funciones en esta doble vertiente, por mandato de la Ley 1/82 se le atribuyó la condición de máximo órgano de representación del movimiento cooperativo vasco; ciertamente esta atribución lo diferencia de los restantes Consejos Superiores de Cooperativas.

Entendemos que técnicamente a pesar de ser un mandato de la Ley el Consejo no podía representar al movimiento cooperativo vasco porque dado su origen resultaba un verdadero contrasentido; en efecto, al ser una creación de la Administración y no ser un ente nacido desde el movimiento cooperativo vasco no era coherente el que lo pudiera representar; visto así, lo que sí hizo el Consejo fue servir de interlocutor del cooperativismo, estar presente en distintos foros

nacionales e internacionales pero nunca en representación del mismo. Sin embargo, consideramos que el Consejo en la práctica sí realizó una labor de representación del cooperativismo vasco, en primer lugar porque no había un ente propio del movimiento cooperativo que pudiera ejercer ésta función; y en segundo lugar porque los cooperativistas vascos se dejaron representar por él, nadie se opuso a dicha representación pues las cooperativas vascas a pesar de no tener su propio ente representativo no tenían porque padecer su ausencia, tanto más si el Consejo podía realizar dicha función. De igual manera es importante el hecho de que éstas se encuentran representadas en el seno del Consejo a través de las federaciones.

Con la constitución de la Confederación de Cooperativas de Euskadi la representación del movimiento cooperativo vasco lo ejerce de manera auténtica dicha Confederación, y a nuestro juicio el Consejo Superior de Cooperativas adquiere una naturaleza jurídica más precisa centrándose en la función consultiva y asesora de la administración conforme se desprende de la Ley 4/93, sin perjuicio de poder realizar las funciones que tienen que ver con el fomento, la difusión y la promoción del cooperativismo.

VII. El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es un ente público atípico pues no está comprendido en ninguna categoría jurídica de las contempladas en el Derecho Positivo, y tampoco forma parte del movimiento cooperativo vasco aunque esté vinculado a él. Es una creación jurídica peculiar que responde a criterios de funcionalidad y eficacia.

Como resultado del análisis que hemos realizado del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi llegamos a la conclusión que es un ente público porque así lo dispone la Ley 1/82 que lo crea y le dota de personalidad jurídica; por lo mismo está regulado por el Derecho Público en cuanto tiene que ver con el

Régimen Jurídico de Adopción y el Régimen Jurídico de Impugnación según se desprende de la Ley 3/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Es también un ente atípico porque no puede ser incardinado en ninguna categoría jurídica de las contempladas en el Derecho Positivo, puesto que al ser un ente público la calificación que le otorga la Ley 1/82 de "máximo órgano de promoción y representación de las cooperativas y sus organizaciones", resulta del todo contradictoria como ya quedo manifestado con anterioridad; tampoco es exacta la denominación de órgano pues la Ley que lo crea le dota de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar en el cumplimiento de sus funciones.

No es un ente público de derecho privado, a tenor de lo que dispone artículo 16 de la Ley sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de Mayo) ni tampoco es una sociedad pública en virtud del artículo 19 del mismo cuerpo legal. Tampoco es parte de la Administración General en cuanto no lo contempla el artículo 53 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno., ni puede decirse que es un organismo autónomo ya que no cumple las condiciones establecidas en el artículo 6 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

Consideramos que la naturaleza jurídica de este ente sin dejar de ser importante no es tan relevante frente a la condición jurídica que tienen sus actos, pues es en éstos de donde se desprende la regulación jurídica aplicable; en cualquier caso podemos decir que el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi por sus características se acerca más a los Entes Públicos sometidos al Derecho Privado.

Es un ente jurídico muy particular que nace como una alternativa resultante de la necesidad de responder a los intereses estatales y cooperativos; de tal forma que el legislador aboga por la funcionalidad antes que por la ortodoxia jurídica acudiendo a una figura atípica en el concierto legal. Entendemos además que una explicación posible para su peculiar configuración puede deberse a que para la época en que se lo concibe todavía el proceso de cambio político y legislativo estaba en sus primeros pasos, lo cual provocaba que los políticos de entonces centraran su atención más que en la pureza de la normativa administrativa en la consolidación de la Democracia y en la tarea legislativa; teniendo en cuenta también que la Administración dado los cambios que se producen se vió obligada a realizar modificaciones importantes para lo cual no contaba con la ciencia ni el reposo debidos.

VIII. La existencia del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi se plasma en tres grandes momentos: un primero de organización y búsqueda de líneas de acción en el cual se nota improvisación e incertidumbre; un segundo en que se hace efectiva la constitución de las federaciones (Vertebración Institucional del Movimiento Cooperativo Vasco), se impulsa a la Ley 4/93 de Cooperativas de Euskadi y la creación de la Confederación de Cooperativas; y un tercer momento que comienza con la constitución de la Confederación de Cooperativas de Euskadi.

En el seguimiento y estudio de la trayectoria del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi llegamos a la conclusión que pueden distinguirse en él tres grandes momentos; el primero se caracteriza por la necesidad de organización, la búsqueda de identidad y de líneas de acción a seguir. Como nota característica a esta etapa es la incertidumbre de lo que es el Consejo y por dónde debe funcionar, apreciándose de esta forma una falta de preparación que precedió a la creación del mismo. Los primeros consejeros se ven sumergidos en la necesidad de saber cuál es la naturaleza del Consejo y cuáles son las labores

prioritarias que debe llevar a cabo.

Entendemos que sus primeros miembros consideraron las disposiciones reguladoras del Consejo en la Ley 1/82 y las confrontaron con la realidad efectiva del cooperativismo vasco de entonces, motivo por el cual decidieron satisfacer aquellas necesidades que asumieron como más urgentes para hacer efectiva la acción del Consejo.

En un segundo momento el Consejo se caracteriza por una labor fructífera en distintos órdenes pero muy especialmente en el proceso de creación y constitución de las federaciones de cooperativas (Vertebración del Movimiento Cooperativo Vasco), dándose así inicio a la integración del movimiento cooperativo vasco, el cual a pesar de su importancia se encuentra desarticulado. También se destaca el impulso del Consejo Superior de Cooperativas para la creación de la Ley 4/93 y todos los trabajos realizados en el seno del mismo con este fin.

Pensamos que la actividad mayor desarrollada por el Consejo durante sus primeros años gira en relación a la creación de las federaciones de cooperativas, que es la que absorbe casi por completo el centro de su actividad, por ello es que las restantes funciones consignadas en la Ley son trabajadas en menor medida aunque algunas de ellas prácticamente no se desarrollan sino hasta después de la constitución de las federaciones.

Finalmente apreciamos que es el Consejo Superior de Cooperativas el que impulsa la creación de la Confederación de Cooperativas de Euskadi, con lo cual se da inicio a una nueva etapa en el movimiento cooperativo vasco y por lo mismo entendemos que el Consejo salvo la representación que ejerce la Confederación, puede y tiene que seguir realizando las funciones asignadas por la Ley en tanto son de fomento e impulso del cooperativismo, ya que no son funciones

excluyentes ni para la Confederación ni para el Consejo.

IX. En el movimiento cooperativo vasco la creación y constitución de las federaciones y de la Confederación de Cooperativas de Euskadi han sido promovidos por impulso del Consejo Superior de Cooperativas, a diferencia de lo que ocurre en otras experiencias del cooperativismo mundial cuya tendencia hacia la integración y organización en estructuras federativas o Confederaciones ha partido por iniciativa de los propios cooperativistas.

De nuestro estudio concluimos que con mayor o menor éxito desde sus orígenes el cooperativismo tiende hacia su expansión; la prueba está en movimientos cooperativos como el alemán, el francés o el inglés que han desarrollado estructuras federativas desde sus propias bases. Esto no ocurre con el cooperativismo vasco, puesto que a pesar de hacer su aparición de manera muy temprana en el marco cooperativo español, y de tener manifestaciones primitivas de cooperación que reflejan una actitud predispuesta al trabajo compartido a través de usos y costumbres, sobre todo rurales, que dan prueba de ello; es sin embargo un movimiento cooperativo muy particular desde su raíz, pues a diferencia de otros importantes movimientos cooperativos en el mundo no ha podido desarrollar un proceso integrador, ni tampoco se ha podido organizar y estructurar por sí solo.

La nota característica de los movimientos cooperativos en el mundo ha sido el que los propios cooperativistas han proyectado su acción integradora hacia el federalismo cooperativo; éste es un factor coetáneo y consustancial al cooperativismo moderno, ya que la cooperativa es una federación en sí misma y el federalismo una forma de expansión del cooperativismo.

En el cooperativismo vasco paradójicamente, a pesar de tener uno de los movimientos cooperativos más importantes y significativos del mundo, este proceso integrador no se ha producido. El caso de Mondragón hay que entenderlo

como una experiencia muy particular pues se basta por sí mismo y no requiere de una estructura asociativa mayor; se proyecta como un grupo económico modélico que atrae a las cooperativas de su entorno, las cuales probablemente por la presencia y acción de Mondragón hayan visto solucionadas algunas de sus dificultades, con lo cual si a este hecho sumamos otros factores como la falta de iniciativa, interés, recursos, voluntad o algún tipo de imposibilidades de crear una estructura asociativa, ocasionaron que no sean las propias bases del movimiento cooperativo vasco quienes gestaran su proceso integrador y organizativo, siendo el Consejo Superior de Cooperativas el que ha tenido que asumir dicha función.

X. El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es un modelo útil y válido como medio de colaboración entre la Administración y el cooperativismo. En el país Vasco ha cumplido una labor muy importante y puede ser aplicado por otros países y movimientos cooperativos del mundo.

Esta es una síntesis de aplicación práctica de las conclusiones anteriores, puesto que toda la investigación, estudio y análisis que hemos desarrollado durante la elaboración de esta tesis nos permite afirmar y concluir que el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi es una fórmula válida como un medio de colaboración entre la Administración y los cooperativistas.

Ciertamente su éxito en el concierto cooperativo vasco se ha debido a la conjunción de varios factores, sobre todo a la predisposición favorable de la Administración Pública Vasca y a la receptividad y colaboración efectiva por parte de los cooperativistas. Es verdad que a pesar de que el cooperativismo vasco y el ámbito en el que se desarrolla tienen características muy particulares para en función de ellas interpretar al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, esto no quiere decir sin embargo que su planteamiento o perfil no puedan ser aplicados en otros países y legislaciones con problemas y necesidades similares e incluso

diferentes. Por lo mismo reconocemos en el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi un modelo abierto y moldeable, pues él en sí mismo no responde a una ortodoxia ni jurídica ni cooperativa.

Es un ejemplo válido de colaboración efectiva entre la Administración y los cooperativistas, que a pesar de ser una experiencia propia y de desarrollarse en circunstancias particularísimas, es el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi un modelo que puede ser llevado a la práctica, con las limitaciones aplicadas a cada caso, a distintos ámbitos donde la actividad cooperativa pueda requerir su concurso.

BIBLIOGRAFÍA

ACTAS DEL PLENARIO DEL CONSEJO SUPERIOR DE COOPERATIVAS DE EUSKADI

- Acta 17 de Febrero de 1983
- Acta 12 de Mayo de 1983
- Acta 31 de Mayo de 1983
- Acta 14 de Julio de 1983
- Acta de 29 de Septiembre de 1983
- Acta de 7 de Diciembre de 1983
- Acta de 15 de Septiembre de 1983
- Acta de 15 de Marzo de 1984
- Acta de 16 de Mayo de 1984
- Acta de 16 de Octubre de 1984
- Acta de 11 de Enero de 1985
- Acta de 5 de Febrero de 1985
- Acta de 13 de Febrero de 1985
- Acta de 7 de Mayo de 1985
- Acta de 4 de Junio de 1985
- Acta de 12 de Febrero de 1986
- Acta de 16 de Abril de 1986
- Acta de 21 de Mayo de 1986
- Acta de 23 de Julio de 1986
- Acta 2 de Septiembre de 1986
- Acta de 8 de Octubre de 1986
- Acta de 12 de Noviembre de 1986
- Acta de 24 de Enero de 1987
- Acta de 12 de Febrero de 1987

- Acta de 25 de Febrero de 1987
- Acta de 21 de Abril de 1987
- Acta de 9 de Septiembre de 1987
- Acta de 14 de Octubre de 1987
- Acta de 9 de Diciembre de 1987
- Acta de 14 de Octubre de 1987
- Acta de 9 de Marzo de 1988
- Acta de 21 de Abril de 1988
- Acta de 11 de Mayo de 1988
- Acta de 12 de Julio de 1988
- Acta de 13 de Septiembre de 1988
- Acta de 11 de Octubre de 1988
- Acta de 8 de Diciembre de 1988
- Acta de 12 de Enero de 1989
- Acta de 9 de Febrero de 1989
- Acta de 9 de Marzo de 1989
- Acta de 13 de Abril de 1989
- Acta de 11 de Mayo de 1989
- Acta de 8 de Junio de 1989
- Acta de 13 de Julio de 1989
- Acta de 18 de Octubre de 1989
- Acta de 16 de Noviembre de 1989
- Acta de 15 de Febrero de 1990
- Acta de 26 de Abril de 1990
- Acta de 12 de Julio de 1990
- Acta de 13 de Septiembre de 1990
- Acta de 25 de Octubre de 1990
- Acta de 7 de Mayo de 1991
- Acta de 13 de Junio de 1991
- Acta de 11 de Julio de 1991

- Acta de 12 de Julio de 1991
- Acta de 12 de Septiembre de 1991
- Acta de 22 de Octubre de 1991
- Acta de 14 de Noviembre de 1991
- Acta de 12 de Diciembre de 1991
- Acta de 15 de Enero de 1992
- Acta de 13 de Febrero de 1992
- Acta de 3 de Abril de 1992
- Acta de 9 de Septiembre de 1992
- Acta de 14 de Octubre de 1992
- Acta de 11 de Noviembre de 1992
- Acta de 28 de Enero de 1993
- Acta de 3 de Marzo de 1993
- Acta de 11 de Febrero de 1993
- Acta de 22 de Abril de 1993
- Acta de 12 de Mayo de 1993
- Acta de 16 de Junio de 1993
- Acta de 22 de Septiembre de 1993
- Acta de 27 de Octubre de 1993
- Acta de 18 de Noviembre de 1993
- Acta de 24 de Enero de 1994
- Acta de 11 de Abril de 1994
- Acta de 7 de Marzo de 1994
- Acta de 12 de Mayo de 1994
- Acta de 20 de Junio de 1994
- Acta de 18 de Julio de 1994
- Acta de 12 de Septiembre de 1994
- Acta de 10 de Octubre de 1994
- Acta de 19 de Diciembre de 1994
- Acta de 30 de Enero de 1995

- Acta de 20 de Febrero de 1995
- Acta de 13 de Marzo de 1995
- Acta de 10 de Abril de 1995
- Acta de 22 de Mayo de 1995
- Acta de 17 de Julio de 1995
- Acta de 12 de Junio de 1995
- Acta de 13 de Septiembre de 1995
- Acta de 16 de Octubre de 1995
- Acta de 13 de Noviembre de 1995
- Acta de 24 de Noviembre de 1995
- Acta de 3 de Enero de 1996
- Acta de 12 de Febrero de 1996
- Acta de 11 de Marzo de 1996
- Acta de 15 de Abril de 1996
- Acta de 10 de Junio de 1996
- Acta de 22 de Julio de 1996
- Acta de 14 de Octubre de 1996
- Acta de 8 de Septiembre de 1996
- Acta de 16 de Septiembre de 1996

ALARCÓN CARACUEL, M.: *El Derecho de Asociación Obrera en España (1839-1900)* Madrid 1975. Revista del Trabajo.

ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL: *Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa*. Consejo Superior de Cooperativas 1996.

ALMARCHA, L.: *La Cooperación como Sistema Económico-social*. Madrid 1945.

ALONSO SOTO, F.: "El Estado y las Cooperativas". *Manual de Derecho Cooperativo. Adaptado a la ley 3/1987 de 2 de abril, General de Cooperativas*. Barcelona 1987. Editorial Praxis, S.A.

- "Asociacionismo Cooperativo". *Las Sociedades cooperativas en la nueva legislación española*. Escuela de Estudios Cooperativos. Universidad Complutense de Madrid 1988.

ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*. Madrid 1978. Ediciones del Foro.

ANGELI, F.: *Il Movimento Cooperativo nella Storia D'Europa*. Milano 1988. Franco Angeli Libri S.R.L.

ARANZADI TELLERÍA, D.: *Cooperativismo Industrial como sistema, empresa y experiencia*. Bilbao 1976. Publicaciones de la Universidad de Deusto.

ARIÑO ORTÍZ, G.: "Propiedad, Libertad y Empresa". *La Empresa en la Constitución Española*. Pamplona 1989. Editorial Aranzadi.

ARREGUI, G.: *Auzoa. La Etnia Vasca*. Euskaldunak 1980.

AZURMENDI, J.: *El Hombre Cooperativo. Pensamiento de Arizmendiarieta*. Mondragón 1984. Caja Laboral Popular.

BALAGUER ESCRIG, C.: "Del Asociacionismo Cooperativo; Administración Pública y Cooperativismo". *Jornada Técnica sobre Nueva Legislación Cooperativa y su incidencia en las Comunidades Autónomas*. Madrid Junio 1987. Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (Centro de Formación Cooperativa y Empresarial).

BALAY, E.: *Bases del Ordenamiento Cooperativo de la Economía Social*. Buenos Aires 1965.

BASSOLS COMA, M.: "Consideraciones sobre los Convenios de Colaboración de la Administración con los Particulares para el Fomento de Actividades Económicas Privadas de Interés Público". *Revista de Administración Pública* No 82 Enero-Abril 1977. Madrid 1977. Instituto de Estudios Políticos.

BELDARRAIN MARTÍNEZ, J.A.: "Vertebración del Movimiento Cooperativo en el País Vasco". *VIII Jornadas Cooperativas de Euskadi. La Integración Societaria: Europa 1993*. Bilbao 1989. Gobierno Vasco, 1ª ed.

BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN, J.: "La Administración Pública en Euskadi." *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Oñati 1982. Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública.

-La Administración Vasca. Oñati 1988. Instituto Vasco de Administración Pública.

BONNER, A.: *British Co-operation. The History, principles, and Organisation of the British Co-operative Movement*. Manchester 1970.

CARO BARJO, J.: *Los Vascos*. Madrid 1984. Itsmo 1ª ed.

CARR, R.: *España 1808 - 1939*. Barcelona 1968. Edición Española corregida y aumentada por el autor. Ediciones Ariel.

CASTELLS ARTECHE, J.M.: "Las Administraciones Autonómicas en la nueva fase" *Revista Vasca de Administración Pública* No 22. Septiembre-Diciembre 1988. Oñati 1988

CERDÀ RICHART, B.: *Doctrina e Historia de la Cooperación. T I*. Barcelona 1959. Bosch Casa Editorial.

- *El Régimen Cooperativo T II. La Cooperación en General*. Barcelona 1959 Bosch Casa Editorial.

CIURANA FERNÁNDEZ, J.M.: *Curso de Cooperación*. Barcelona 1977, 2ª ed.

CORCUERA ATIENZA, J.: *Política y Derecho. La Construcción de la Autonomía Vasca*. Madrid 1991. Centro de Estudios Constitucionales.

COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo I*. Madrid 1993 Editorial Civitas S.A., 4ª ed.

CRACOGNA, D.: "Reflexiones sobre los valores y principios cooperativos en la Alianza Cooperativa Internacional". *Anuario de Estudios Cooperativos* 1991. Bilbao. Universidad de Deusto.

DAVIDOVIC, G.: *Hacia un Mundo Cooperativo*. Zaragoza 1976. Centro Nacional de Educación Cooperativa.

DE BARANDIARÁN, J.M.: "Aspectos Antropológicos de la Población del Pirineo". *Obras Completas T III*.

DE GISPERT PASTOR, M.T.: "La Noción de la Empresa en la Constitución Española". *La Empresa en la Constitución Española*. Pamplona 1989. Editorial Aranzadi.

DE PRADOS REYES, F. Y VIDA SORIA, J.: "La Participación Social en el Texto de la Constitución". *Revista de Derecho Público. Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*. T X. Madrid 1985. Editoriales de Derecho Reunidas.

DE VEGA GARCÍA, P.: "La Crisis de los Derechos Fundamentales en el Estado Social". *Derecho y Economía en el Estado Social*. Madrid 1988. Editorial Tecnos.

DEL ARCO ALVAREZ, J.L.: "Génesis de la Nueva Ley". *Revescoo Estudios Cooperativos* Nº 36, 37 y 38, Madrid Mayo 1975 -Abril 1976. Asociación de Estudios Cooperativos Aecoop.

DIEZ ARGAL, W.: "El Arbitraje en las Sociedades Cooperativas de Euskadi". *Quintas Jornadas de Cooperativas de Euskadi*. Vitoria-Gasteiz 1986. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

DIGBY, M.: *El Movimiento Cooperativo Mundial*. México 1965. Editorial Pax-México Librería Carlos Cesarman S.A., 1ª ed en español.

DIPUTACIÓN DE VIZCAYA : Diputación de Vizcaya y el Problema de la Vivienda.

DIVAR, J.: *La Alternativa Cooperativa*. Barcelona 1985.

- *La Democracia Económica*. Bilbao 1990.

DRIMER B. Y KAPLAN DE DRIMER, A.: *Las Cooperativas. Fundamentos-Historia-Doctrina*. Buenos Aires 1981. Intercoop, 3ª ed. revisada y actualizada.

DURÁN Y LALAGUNA, P.: "Constituciones y Sistema Económico". *El Sistema Económico en la Constitución Española*. Vol I. Madrid 1994. Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica.

EARLE, J.: *The Italian Cooperative Movement*. London 1986. Allen & Unwin (Publishers) Ltda.

EGUÍA VILLASEÑOR, F.: *Los Principios del Cooperativismo de Rochdale en nuestros días. Compilación y Notas*. México 1984.. Confederación Mexicana de Cajas Populares, 2ª ed.

ELORZA, J.M.: "Cooperativismo de 2 Grado. La Experiencia Mondragón" *Jornadas de Integración Cooperativa*. Murcia 1985. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

ENTRENA CUESTA, R.: "El Modelo Económico de la Constitución Española 1978". *La Empresa en la Constitución Española*. Pamplona 1980. Editorial Aranzadi.

ETZEARRETA, M.: *El Caserío Vasco*. Bilbao 1977. Eléxpuru Hnos.

FOOTE WHYTE, W. Y KING WHYTE, K.: *Mondragón más que una Utopía*. San Sebastián 1988. Editorial Txertoa.

GADEA SOLER, E.: "Análisis histórico-legislativo en torno a la sociedad cooperativa" *Anuario de Estudios Cooperativos* 1994. Instituto de Estudios Cooperativos. Bilbao 1995. Universidad de Deusto.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y RAMÓN FERNÁNDEZ, T.: *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid 1994, Editorial Civitas, S.A., 4ª ed

GARCÍA HERRERA, M.A.: "Administración e intereses en la Comunidad Autónoma del País Vasco." *Revista Vasca de Administración Pública* No 19. Septiembre-Diciembre 1987. Oñati 1987.

GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitución*. Madrid 1980, Editorial Civitas

GOBIERNO VASCO: Programa de Gobierno 1980-1984. Colección Informe No 1. 1980. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1ª ed.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*. Madrid 1991, Editorial Civitas, S.A., 4ª ed.

GONZALO BORJABAD, P.J.: *Manual de Derecho Cooperativo General y Catalán*. Barcelona 1993. Editorial J.M.Bosch S.A.

GORROÑO, I.: *Experiencia Cooperativa en el País Vasco*. Durango 1975.

GORROÑOGOITIA, A.: "Experiencia del Grupo de Cooperativas Asociadas a Caja Laboral Popular". *Cuartas Jornadas de Cooperativas de Euskadi*. Vitoria 1986. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

GREENWOOD, D. Y GONZÁLEZ, J.L.: *Culturas de Fagor. Estudio Antropológico de las cooperativas de Mondragón*. San Sebastián 1989. Txertona

INTERNATIONAL CO-OPERATIVE ALLIANCE. *Report of the Twenty-Third Congress*. Viena 1966.

- Centennial Congress, Manchester 1995. "Co-operative Principles for the 21st Century. Background Paper on the ICA -Statement on Co-operative Identify". *Review of International Co-operation*. Vol. 88 Nº 3. *International Co-operative Alliance*. Switzerland.

IRURETAGOYENA CAPELASTEGUI, J., GRAFULLA VALDIVIESO, C., IRURETAGOYENA SÁNCHEZ, C., BILBAO ARTECHE, L.: *Nuestras Empresas de Trabajo Asociado, ante el Futuro*. 1994. Departamento de Trabajo y Seguridad Social Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco, 1ª ed.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.: "Selección, Formación y Carrera Administrativa en la Función Pública Vasca: Normativa Básica y Situación Actual". *Documentación Administrativa* 204 Madrid abril-junio 1985. Servicio Central de Publicaciones. Presidencia del Gobierno

KENNETH GALBRAITH, J.: *La Cultura de la Satisfacción*. Barcelona 1992. Editorial Ariel S.A., 3ª ed.

LAIDLAW, A.: *Las Cooperativas en los años 2000*. Tribuna Cooperativa Nº 44-45. Zaragoza 1982. Editorial Cenec.

LARCO NAVARRETE, A.: "Observaciones sobre la Ley de Cooperativas de Euskadi". *Revista de Derecho Privado T. LXVII*. Madrid Enero-Diciembre 1953. Editorial Revista de Derecho Privado.

LLUIS Y NAVAS, J.: *Derecho de Cooperativas T I*. Barcelona 1972. Bosch.

- "La evolución de las directrices fundamentales de la legislación cooperativa española (1931 - 1975)". *Estudios Cooperativos Revescoo* Nº 39. Madrid Mayo - Agosto 1976. Asociación de Estudios Cooperativos Aecoop.

- "Las variaciones de las técnicas de encuadramiento orgánico de las cooperativas en el derecho español (1931-1975)". *Revescoo. Estudios Cooperativos* 45. Madrid Mayo - Agosto 1978.

LÓPEZ NIETO, F.: *La Administración Pública en España*. Barcelona 1989. Editorial Anel, S.A., 1ª ed.

LORCA NAVARRETE, A.: "El arbitraje cooperativo del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi". *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje*. San Sebastián 1989. Instituto Vasco de Derecho Procesal.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: "Aproximación al Estudio de la Obra Legislativa del Parlamento Vasco (1980-1988)". *Revista Vasca de Administración Pública* 23. Oñati (Gipuzkoa) Mayo-Agosto 1989.

LUCAS VERDÚ, P.: "La Singularidad del Proceso Constituyente Español". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 1. Madrid 1978 Enero-Febrero. Centro de Estudios Constitucionales.

MARTÍNEZ CHARTERINA, A.: "El Asociacionismo Cooperativo". *Simposio: Hacia el Asociacionismo Cooperativo Vasco*. Vitoria-Gasteiz 1986. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

- *Análisis de la Integración Cooperativa*. Bilbao 1990. Universidad de Deusto.

- "El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi en el marco del movimiento cooperativo internacional". *Anuario de Estudios Cooperativos* 1993. Bilbao 1993. Universidad de Deusto.

- "Los Valores y los Principios Cooperativos". *Revesco. Revista de Estudios Cooperativos* Nº 61. Madrid 1995. Aecoop y Escuela de Estudios Cooperativos.

MATER ET MAGISTRA. *Estudio y Comentario*. Madrid . Compañía Bibliográfica Española

MLADENATZ, G.: *Historia de las Doctrinas Cooperativas*. Buenos Aires 1969. Intercoop Editora Cooperativa Limitada.

MONTERO AROCA, J.: *Comentario Breve a la Ley de Arbitraje*. Madrid 1990. Editorial Civitas.

MORISÍ, M.: "Aspectos esenciales de la relación entre Estado y Economía en una constitución en crisis". *La Constitución Española de 1978*. Madrid 1981. Editorial Civitas, S.A.

MORODO LEONCIO, R.: "Comentario del Preámbulo de la Constitución Española". *Revista de Derecho Público. Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española 1978. Preámbulos y Artículos 1 a 9*. Madrid 1983, Editorial Revista de Derecho Privado. Editoriales de Derecho Unidas.

MUÑOZ SABATÉ, L.: *Jurisprudencia Arbitral Comentada (Sentencias del Tribunal Supremo, 1891-1991)*. Barcelona 1992. Editorial J.M.Bosch S.A., 1ª ed.

MUÑOZ VIDAL, A.: *El Arbitraje Cooperativo*. Murcia 1978. Caja Rural Provincial de Murcia.

NIGRO, A.: *Commentario della Costituzione. Rapporti Economici. T.III*. Bologna 1982. Nicola Zanichelli Editore.

OLABARRI, J.: *Tradiciones Cooperativas Vascas. Euskal Herria. Historia y Sociedad*. Caja Laboral Polular 1 Vol.

OLABARRÍA, E.: "Asociacionismo Cooperativo". *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*. Año IV Nº 8-9. Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Social. Madrid 1983.

- "Asociacionismo Cooperativo en Euskadi y Democracia Industrial en la C.E". *Cuartas Jornadas de Cooperativas de Euskadi*. Vitoria-Gasteiz 1986. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

- Congreso de Cooperativas. II Congreso Mundial Vasco. Instituto de Estudios Cooperativos. Universidad de Deusto. Departamento de Publicaciones. Bilbao 1988.

PANTALEÓN, F.: "Análisis Crítico del Reglamento Arbitral del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi". *IV Encuentros Cooperativos de la Universidad del País Vasco. Aspectos Procesales y Arbitrales de las Sociedades Cooperativas*. Donostia 9 y 10 de Noviembre. Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social de la Universidad del País Vasco. Gezki.

PARADA, R.: *Derecho Administrativo II Organización y Empleo Público*. Madrid 1994. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas S.A., 8ª ed.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. "El interés General o Público; Las Instituciones Generales para su realización y, en su caso, composición con el Interés Privado". *Manual de Derecho Administrativo*. Barcelona 1990. Editorial Ariel S.A.

PARRA DE MASAS, S.: *La Integración de la Empresa Cooperativa*. Madrid 1974. Editorial de Derecho Financiero.

PAZ CANALEJO, N.: "La Constitución y las Cooperativas". *Documentación Administrativa* No 186. Madrid abril-junio 1980. Presidencia del Gobierno-Secretaría General Técnica.

PÉREZ BARÓ, A.: *Historia de la Cooperación Catalana*. Barcelona. Editorial Nova Terra

POTTER, B.: *The Co-operative Movement in Great Britain*. London 1987. Gower.

PRIETO GUTIERREZ, G.: "Síntesis Histórica de la Legislación Española sobre Cooperativas". *Manual de Derecho Cooperativo*. Barcelona 1987. Editorial Praxis S A

- "Origen y evolución del movimiento cooperativo". *Manual de Derecho Cooperativo* Madrid 1987. Editorial Praxis, S.A..

RAMÍREZ, M.: *La Participación Política*. Madrid 1985. Editorial Tecnos S.A.

REVENTOS CARNER, J.: *El Movimiento Cooperativo en España*. Barcelona 1960 Ariel S.L

RODHES, R.: *The International Co-operative Alliance During War and Peace 1910 - 1950* Geneva 1995. ICA Communications Department.

ROSEMBUJ, T.: *La Empresa Cooperativa*. Barcelona 1982, Ediciones CEAC, S.A., 1ª ed

ROUSSEL, C. Y ALBÓNIGA, N.: *Historia de las Cooperativas de Consumo*. Federación de Cooperativas de Consumo de Euskadi. Vitoria 1994.

SALERMO, G.: *Commentario Breve alla Costituzione*. Padova 1990. Cedam - Casa Editrice Dott. Antonio Milani.

SALINAS RAMOS, F.: "El primer marco jurídico del cooperativismo agrario (Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906)." *Revescoo Estudios Cooperativos* 45. Madrid. Mayo-Agosto 1978. Asociación de Estudios Cooperativos Aecoop.

- Temas Cooperativos. Materiales de Formación Cooperativa. Madrid 1982. Caritas Española.

SÁNCHEZ AGESTA, L.: *El Sistema Político de la Constitución Española de 1978*. Madrid 1980. Editora Nacional.

SANTA MARÍA DE PASTOR, J.A.: "La Teoría del órgano en el Derecho Administrativo" *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo* 40-41. Enero-Marzo 1984

SANZ JARQUE, J.J.: *Cooperación Teoría y Práctica de las Sociedades Cooperativas* Valencia 1974.

SANZ LAMORA, L.: *La Obra Sindical Cooperación Estructura Funcionamiento* Zaragoza 1968. Obra Sindical de Cooperación. Escuela de Gerentes Cooperativos Documentos 17

SCHNEIDER, J.: "Los Principios Cooperativos Hoy. Un Enfoque Latinoamericano" *Anuario de Estudios Cooperativos* 1993. Bilbao. Universidad de Deusto.

SOLDEVILLA, A.: *El Movimiento Cooperativo Mundial* Valladolid 1973 Talleres Graficos Ceres

THOMAS, H. Y LOGAN, CH.: MONDRAGÓN *Un Análisis Económico* Madrid 1991 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

TOMÁS VILLAROYA, J.: *Breve Historia del Constitucionalismo Español* 10ª ed Madrid 1992. Centro de Estudios Constitucionales.

VELARDE FUENTES, J.: "Algunas nuevas aportaciones sobre el conocimiento de la realidad cooperativa española" *Revesco. Estudios Cooperativos Aecoop. Asociación de Estudios Cooperativos* Nº 42. Madrid Mayo-Agosto 1977.

VERGEZ SÁNCHEZ, M.: *El Derecho de las Cooperativas y su Reforma* Madrid 1973 Civitas

VERRUCOLI, P.: *La Società Cooperativa*. Milano 1958. Dott. A. Giuffrè Editore

- "Tendencias del Derecho Comparado Europeo sobre Cooperación". *Anales de la Moral Social y Económica* Vol 9. Madrid 1965. Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos.

VICENT CHULIÁ, F.: "La Ley General de Cooperativas de 2 de Abril de 1987 y las Leyes de Cooperativas Autonómicas". *Revesco Estudios Cooperativos* 54-55 Año 1986-1987. Madrid 1986-1987. Universidad Complutense de Madrid Aecoop.

VIDAL SUSO, J.M.: "Análisis del Modelo Estatutario Federalista Vasco". Simposio: *Hacia el Asociacionismo Cooperativo Vasco*. Vitoria-Gasteiz 1986. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

WATKINS, W.P.: *El Movimiento Cooperativo Internacional*. Buenos Aires 1977. Intercoop.

ZANGHERI, R. GALASSO, G., CASTRONOVO, V.: *Storia del Movimento Cooperativo in Italia*. Torino 1987. Giulio Einaudi editore s.p.a.