

Las variaciones de las técnicas de encuadramiento orgánico de las cooperativas en el derecho español (1931-1975)

Por Jaime Lluís y Navas

En otra ocasión (1) hemos estudiado las variaciones de las directrices fundamentales de nuestra legislación cooperativa. En el presente trabajo nos proponemos hacer un estudio semejante respecto de los sistemas de encuadramiento. En efecto, las cooperativas no viven solas en la sociedad. Plantean problemas que les son comunes, unas veces a todas ellas, otras a grupos determinados de cooperativas. Es decir, interesan a su contorno social e interesan colectivamente. De ahí que superiores instancias unas veces, las mismas cooperativas otras, se planteen problemas que llevan a encuadrarlas administrativa o profesionalmente. Pero la experiencia unas veces, los cambios políticos otras, han llevado a modificar los sistemas de encuadramiento, como seguidamente veremos.

Señalemos previamente que estos encuadramientos responden a problemas distintos y por tanto no son siempre de la misma naturaleza. De ahí que debamos estudiar por separado el encuadramiento administrativo, los propios sistemas federativos, los problemas de su relación con las variaciones en los sistemas sindicales, así como las técnicas registrales. Esta serie de dimensiones del problema que nos ocupa determinan los epígrafes en que se divide el presente trabajo.

I. EVOLUCION DEL ENCUADRAMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Análisis crítico de nuestros sistemas organizativos cooperativos.

En otra ocasión (2), hemos señalados una tendencia constante, a partir de la ley de 1931, a encomendar al Ministerio de Trabajo la actuación administrativa básica sobre las cooperativas. Una aparente desviación de este criterio la constituye la antigua legislación relativa a pósitos y sindicatos agrícolas calificable de inmediato precedente de los modernos sistemas legales cooperativos. Como señalan Gallart Folch (3) y Salinas (4), tanto la ley de Pósitos de 1900, como la de Sindicatos Agrícolas de 1906, asignaron 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 venía a ser como un Ministerio general de economía, aun cuando este calificativo sólo sea válido en líneas **muy generales**.

Seguidamente nos proponemos analizar la evolución del Ministerio laboral, en lo referente a cooperativas. Nos circunscribiremos a las líneas generales, las que permiten apreciar las tendencias evolutivas, pues se trata de una materia tan variable que el exceso de detalles podría hacer perder de vista estas tendencias generales. Los árboles no dejarían ver el bosque. Señalemos ante todo que es materia que no aparece regulada en sus detalles en la legislación cooperativa y sí en las disposiciones orgánicas relativas al Ministerio de Trabajo. No olvidemos como señalaba Gallart Folch, ya en 1936, doce modificaciones fundamentales (5) es decir, casi un promedio de una modificación anual.

a) Prescindiendo de las organizaciones anteriores a 1931 (año de la aparición de nuestra primera ley cooperativa general), señalemos que, en la **reorganización de fines de 1931**, el Ministerio se estructuró con una sola Subsecretaría y una sola Dirección General. Ello planteaba pocos problemas de adscripción de los servicios cooperativos. Cuando, en 1934, el Ministerio pasó a serlo de **Trabajo, Sanidad y Previsión**, dispuso de una Dirección General de Previsión y Acción Social, que por su misma finalidad de velar por la política aseguradora no estaba llamada a absorber la administración de cooperativas. En 1935 el Ministerio pasó a denominarse de **Trabajo, Justicia y**

Sanidad, fusionados con el de Justicia. Pero la fusión resultó efímera y poco afecto a la administración cooperativa y en 1936 volvemos a encontrarnos con un Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión escindido del de Justicia.

En la **organización de 1936** el Ministerio tenía dos Subsecretarías (una de trabajo y Acción Social y otra de Sanidad y Beneficencia). El servicio de cooperación dependía de la primera de estas dos Subsecretaría y precisamente a través de la Subdirección General de Acción Social. Esta Subdirección dependía directamente de la Subsecretaría. Existía también una Dirección de Trabajo pero le estaban asignadas funciones laborales en sentido estricto (organizaciones sindicales, conflictos laborales, legislación de trabajo, Inspección y Jurisdicción), y no encuadraba el movimiento cooperativo.

A la luz de lo expuesto cabe advertir que en el período republicano se concibe el Ministerio de Trabajo, bajo sus diversas denominaciones como el encargado de llevar no sólo de atender a la relación de trabajo en sentido estricto, sino como el encargado de la **política social en sentido amplio**. De ello resultan varias consecuencias: continua atribución de la **supervisión del movimiento cooperativo al Ministerio de Trabajo**, existencia en el seno del mismo de un **organismo especializado** en cooperativismo (servicio de cooperación), adscripción de dicho organismo a **otro superior encargado más de la política social que de la laboral** (la Subdirección General de Acción Social). Estos rasgos hemos de señalarlos como tendencia muy general, dado que se trata de un período en que la estructura del Ministerio sufrió constantes reformas y los mismos ensayos sobre mejor estructura podían a veces difuminar la existencia de esta tendencia (6).

El Reglamento de 1931 (arts. 7-15) encomendaba la administración cooperativa a un órgano con **rango de Servicio**, dependiente, como hemos visto, del Ministerio de Trabajo, y que a su vez encuadraba, como entidad especializada por propia naturaleza, el **Registro de cooperativas**. Además preveía que una **Subcomisión del Consejo de Trabajo** estaría especializada en cooperación. Esta subcomisión tenía en esencia una misión de fomento público del movimiento cooperativo (información de los expedientes de constitución de cooperativas, y de los de clasificación, propaganda cooperativa, enseñanza, asesoramiento, elaboración de estatutos-tipo, etc.).

b) Unos criterios similares en sus líneas generales inspiran la legislación **catalana de 1934**, pero con las variantes y particularidades exigidas para la adaptación del sistema general a la administración regional. Con todo, algunos aspectos de la administración catalana cooperativa rebasaban la idea de mera adaptación a las peculiaridades regionales, para corresponder a una diferencia de enfoque administrativo (adscripción a la Conserjería de Economía). Ambos rasgos se interfieren. Así, en la Ley de Bases de Cooperación de 1934, se prevé la existencia de una **Sección de cooperación** que llevaría el correspondiente **registro de las cooperativas** catalanas (arts. 4 y 13). Esta organización es **paralela** a la del Servicio y Registro, de cooperativas previstos en la legislación orgánica del Ministerio central de Trabajo. Pero los organismos catalanes dependían de la **Conserjería de Economía**. Como consecuencia de esta adscripción, en la Región catalana, se estableció no ya una subsección cooperativa en un Consejo de Trabajo, sino que aparecen dos consejos el **Consell de Treball** no intervenía en materia cooperativa, pero existía otro organismo, el **Consell Superior de la Cooperació**, adscrito a la Consejería de Economía que se ocupaba de las cooperativas.

En líneas muy generales la legislación general y la catalana coincidían también en tender a asignar al Servicio o Sección funciones administrativas y al Consejo (o Subcomisión del mismo en Madrid) las funciones de fomento administrativo de la cooperación. Pero la legislación catalana de 1934 tendía a ampliar las funciones del Consejo, posiblemente por causa de las vinculaciones políticas entre los gerifaltes de la Generalidad y cierto sector representado en su Consejo Superior de Cooperación (7).

c) Por su parte, la **ley de 1938** (art. 14), inspirándose básicamente en la orientación de la de 1931 **mantiene la idea de un Servicio de Cooperación** adscrito al entonces **Ministerio laboral** (el de Organización y Acción Sindical). De este servicio había de depender el Registro. Correspondían al Servicio tres funciones: vigilancia de la ejecución de la ley, llevar el Registro y fomentar el desarrollo del movimiento cooperativo. En cambio **no aparecen referencias al Consejo de Trabajo**, sin duda por cuanto, hasta el período Sanz Orrio, se tendió a prescindir del mismo, hasta el punto de que se vio disuelto.

El número de Direcciones Generales de lo que, tras la Guerra Civil, volvería a ser el Ministerio de Trabajo sufrió también

variaciones en la etapa llamada gironista. Con todo, tres Direcciones tendieron a ser constantes: Trabajo, Previsión Social y Jurisdicción Laboral. El servicio de cooperativas dependió inicialmente de la **Subsecretaría** con un Negociado de asuntos generales y registro y otros especializados según los tipos de cooperativas: consumo, producción, etc. (art. 3 del Decreto de Organización del Ministerio de Trabajo de 13 de agosto de 1939) y Ordenes de 30 de octubre de 1939 y 10 de marzo de 1944). Posteriormente el Servicio pasó a depender de la **Dirección General de Previsión**. Posiblemente en ello influyó la creación en 1944 de la Inspección Técnica de Previsión Social (actualmente refundida en la de Trabajo) que tenía por misión la inspección por igual de los órganos gestores del aseguramiento social y de las Mutuas y Cooperativas. A su vez, el Reglamento Orgánico del Ministerio de 1960 (art. 106) preveía una simple **Sección de cooperativas** dependiente de la Dirección General de Previsión, con una función más de control administrativo que de fomento (registro, expedientes de constitución aprobación de memorias, coordinación con la Inspección, etc.). Por tanto, en materia de organización cooperativa, el paso del señor Sanz Orrio por el Ministerio de Trabajo no parece haber dado lugar a grandes novedades.

Un Decreto de 1962 creó una nueva Dirección General, la de **Promoción Social**. Esta reforma corresponde al período en que el señor Romeo Gorria asumió la cartera de Trabajo. Bajo su regiduría, una Orden Ministerial de 14 de diciembre de 1962 incorporó la Sección de Cooperativas a la nueva Dirección General.

Simplificando mucho, la Dirección General de Promoción Social podía ser considerada como encargada de los aspectos de la política social del Estado que no están directamente vinculados a las relaciones jurídicas de trabajo y de Seguridad Social. Por tanto, la adscripción de la administración cooperativa a esta Dirección General responde al mismo criterio (pero no al mismo sistema de Direcciones Generales) que el adoptado a raíz de las reformas del Ministerio de Trabajo en los últimos tiempos de la II República.

Hemos visto que las normas de 1931 y de 1942-43 se referían a la intervención del Ministerio de Trabajo en materia cooperativa y concretaban que lo harían a través de un Servicio especializado. En cambio las **reglas cooperativas más moder-**

nas (Reglamento de 1971 y Ley de 1974) reiteran la competencia del Ministerio de Trabajo, pero tienden a **soslayar las referencias al órgano burocrático encargado de la administración cooperativa**. La ley de 1974 incluso sigue un sistema de remisión a norma futura, al disponer (art. 58) que la estructura de los servicios cooperativos ministeriales se fijara por Decreto. Sólo si se trata de la existencia del Registro o de la comisión de la Inspección cooperativa a la de Trabajo, las normas que nos ocupan son concretas. Inútil decir que, por sus específicos fines y funciones, la **Inspección y el Registro son figuras muy concretas, cuya regulación y encuadramiento plantea problemas muy distintos que el de los servicios burocráticos**. Ello es tanto más digno de ser destacado cuanto que el art. 58 de la Ley de 1974 **se aparta considerablemente de su Proyecto**. El artículo correlativo del proyecto de enero de 1974 especificaba que existiría un «Servicio de Promoción de Empresas Cooperativas» como servicio público centralizado, con adscripción funcional a «la Dirección General **competente**», vocablo este último que refleja una evidente intención de dotar de elasticidad al precepto legal. En todo caso, los textos aprobados (Reglamento de 1971 y Ley de 1974) han desarrollado este **criterio de elasticidad**, y con buen criterio; por cuanto, siendo tan frecuentes las necesidades de revisar la organización administrativa laboral, según acredita la experiencia, una regla demasiado rígida sólo podía redundar en perjuicio de la adaptabilidad de la administración cooperativa a las necesidades de cada momento. Ello lo corroboraría lo sucedido poco después de la publicación de estas normas.

d) En el **inmediato postfranquismo** cabe apuntar una tendencia de la que se podrían señalar anuncios en la última fase franquista, dirigido a **eleva la jerarquía** del órgano encargado de la administración cooperativa. En este época, el órgano administrador de la cooperación alcanza la jerarquía de Subdirección General, con el nombre de **Subdirección General de Empresas Comunitarias**. A tenor del Decreto 535 de 1975 esta Subdirección dependía de la **Dirección General de Empleo y Promoción Social**, subsiste por tanto, en su elevación de rango, la tendencia a vincularla a la promoción social que hemos visto procede de la época ministerial del señor Romeo Gorría.

Ciertamente esta Subdirección no lleva el título de cooperativa, pero el art. 29 del Decreto 535 de 1975 especifica que su competencia abarcará a las cooperativas «y demás formas

comunitarias» empresariales». Pero estas fórmulas, reducidas en esencia a las Sociedades Anónimas Laborales, son un fruto del movimiento cooperativo, que ha buscado nuevas fórmulas de realización. Además, al menos por ahora, su número es muy reducido. Se trataba por tanto de una Subdirección encargada de la cooperación y sus formas complementarias.

En 1976 se creó una segunda Subsecretaría, la de Seguridad Social. Pero el Decreto 160 de 1976 que crea el nuevo organismo, no afecto al sistema orgánico cooperativo. Ello parece corroborar que la antigua adscripción a la Dirección General de Previsión respondió a razones marginales a la esencia de la cooperación (el sistema de inspección entonces en vigor).

Una nueva reforma de los organismos laborales la ha conocido España **tras las elecciones de junio de 1977**, es decir tras el desarrollo del sistema democrático postfranquista. Ello ha supuesto el desglose del Ministerio Laboral de la Subsecretaría de Seguridad Social. Pero la cooperación ha **seguido dependiendo del de Trabajo** si bien ahora la Subdirección General ha pasado a adquirir el **rango de Dirección General**. Por el momento el proceso de desarrollo jerárquico parece estabilizado, si bien la falta de perspectiva en el tiempo impide hacer afirmaciones rotundas al respecto.

2. Conclusiones básicas de las líneas generales de la evolución orgánica.

Lo acabado de señalar nos permite deducir la existencia de las siguientes tendencias evolutivas en nuestra administración cooperativa:

Destaca ante todo la tendencia a dar **preferencia a su encuadramiento en el Ministerio de Trabajo**, sin duda por las razones ya apuntadas. Aparece asimismo una tendencia **secundaria a asignar los servicios cooperativos a otros Departamentos económicos** (el Ministerio de Fomento en el primer tercio de nuestro siglo, la Consejería de Comercio en la Cataluña autónoma). Ya hemos señalado que ello se explica por las peculiaridades del cooperativismo. El movimiento cooperativo se propone una reforma social y crea una forma de sociedad empresarial, la cooperativa, que es útil incluso al margen del movimiento que históricamente la originó.

Asimismo, en el curso de nuestra moderna evolución histórica, cabe advertir que el encuadramiento administrativo de la cooperación tiende a **sufrir variaciones según las modificaciones de la propia estructura del Ministerio Laboral.**

Estas modificaciones son reflejo de los cambios de estructura del Ministerio, como acabamos de apuntar; pero además reflejan el problema de hallar un encuadramiento racional para unas entidades que responden a fines de política social, pero no al fin esencial del Ministerio, finalidad que le ha dado nombre (atender a la relación de trabajo). De ahí la frecuente tendencia a **encuadrarlo en unidades administrativas que son más de política social** que reguladoras de la aplicación del derecho de trabajo en sentido estricto (Subdirección General de Acción Social, Dirección General de Promoción Social).

También cabe señalar una tendencia a **aumentar el rango jerárquico** del órgano encargado de la cooperación, pasando de ser una modesta sección y alcanzando el de Dirección General, pues la Dirección General encargada de las llamadas empresas comunitarias no es exclusivamente un órgano con funciones cooperativas, pero sí lo es fundamentalmente.

Más variaciones, en las que, de modo más o menos indirecto, interviene la política (8), se registran en el **órgano colegiado cooperativo**. La subcomisión de cooperación del Consejo de Trabajo tiene funciones en esencia de fomento, cooperativo bajo la II República. Atribuciones más amplias son asignadas al Consejo Superior de Cooperación de la Generalidad de Cataluña; desaparición del Consejo de Trabajo tras la guerra civil y restauración del mismo en tiempo del Ministerio Sanz Orrio, pero sin que ello incidiera en la vida cooperativa. Cabría señalar un **fenómeno compensatorio** y es el desarrollo de los **órganos colegiados cooperativos en el seno de la Organización Sindical**, extremo al que nos referiremos al tratar del encuadramiento sindical de las cooperativas. Señalemos asimismo que la Ley de 1974 (art. 61) regula una **Comisión Nacional de Coordinación Cooperativa**, y la concibe como órgano «consultivo, coordinador y asesor» compuesto por representantes de los Ministerios interesados en la vida cooperativa, el Movimiento, las instituciones especializadas en la vida cooperativa, la Organización Sindical y la Federación Nacional de Cooperativas que sustituía a la antigua Obra Sindical de Cooperación. La idea de este organismo tiene un precedente en el

artículo 60 del Proyecto de enero de 1974. Los cambios políticos que han seguido a la aparición de la ley de 1974 dificultan opinar sobre el fin básico para el que estaba concebida la Comisión, pero parece **más un órgano de coordinación que de fomento**, sobre todo si se considera que esas funciones en gran medida correspondían a la Organización Sindical, y que, por su dimensión económica, las actividades cooperativas afectan a esferas de la competencia de diversos Ministerios, cuyos criterios conviene coordinar para asegurar la unidad de la orientación de la acción pública (9).

II. EL SISTEMA FEDERATIVO

1. Análisis crítico de la evolución de nuestros sistemas federativos.

Las cooperativas registran una tendencia constante a federarse. Ello recuerda lo que sucede con cierta frecuencia con las asociaciones (10). Analogías ideológicas (cuando no han sabido desprenderse de la politización), comunes intereses profesionales o territoriales (cuando se ha tratado de cooperativas de la misma naturaleza o lugar), entre otras causas, les han llevado a federarse y confederarse. De ahí la necesidad de que el Derecho recogiera y regulara el fenómeno federativo. Pero el movimiento federativo se vio regulado con criterios muy distintos, en lógica consecuencia con las orientaciones políticas y sistemas administrativos generales vigentes en los diversos momentos de nuestra agitada historia contemporánea.

a) La **ley de 1931** (art. 37) y su Reglamento (arts. 77-79) recogen las prácticas, anteriores a la entonces nueva legislación, de amplia libertad federativa. En esta postura concordaban con la mentalidad liberal entonces imperante en economía y en política. Pero al mismo tiempo tratan de poner un cierto orden en las peligrosas consecuencias del liberalismo clásico. De conformidad con este criterio fijan las siguientes reglas fundamentales:

Distinción entre Federaciones (organismos) y simples conciertos (acuerdos de acción conjunta), es decir entre personas jurídicas y meros pactos de comportamiento, pactos que a tenor de la legislación de 1931, podían ser circunstanciales o responder a una vocación de permanencia.

Concepción de las Federaciones como organismos de defensa de los intereses comunes (y mejor realización de fines, lo que en último término también encierra la idea de interés común) de las cooperativas asociadas. Esta idea se halla directamente vinculada a la misma razón de ser de las federaciones, pues las cooperativas, se alían para mejor realizar sus fines colectivos, pero sin perder su identidad. De tratarse de una comunidad tal de intereses de los socios que hiciera desaconsejable la conservación de la identidad de las cooperativas, en tal caso, lo procedente sería la fusión. Inútil destacar que esta razón de ser se halla en el origen histórico de las federaciones (11), anterior incluso a su regulación legislativa en 1931.

Libertad, a favor de las cooperativas, **de integración** en las Federaciones, es decir facultad de incorporarse o no a las mismas. Este criterio era consecuencia prácticamente necesaria de la condición de organización privada que tenían las federaciones de la ley de 1931, y también del principio de libertad asociativa que la inspiraba. Cuestión muy distinta es que la solución pudiera considerarse conveniente o no desde un punto de vista de la eficacia funcional que está en la misma razón de ser de las cooperativas (y de otras formas societarias).

El criterio de la libertad venía limitado por lo que podríamos denominar de **unidad de adscripción**. La ley de 1931 disponía que ninguna cooperativa podría pertenecer a más de una Federación que persiguiera el mismo objeto.

El Reglamento de 1931, además de reiterar los conceptos de la Ley, sancionaba unas reglas de **gradación territorial** y determinaba el mínimo de entidades integrantes de las federaciones. Se requería la concurrencia de un mínimo de cinco cooperativas para constituir una federación interprovincial. Se preveían entidades «de orden superior», y se abría así la puerta a las confederaciones, que deberían abarcar un mínimo de tres federaciones. Evidentemente el legislador quería evitar las Federaciones ficticias o inoperantes por exiguas.

El régimen jurídico de las federaciones (constitución, personalidad, registro, etc.) se regiría por **normas análogas** a las de las cooperativas.

b) La **legislación catalana de 1934** (arts. 17-22 de la Ley de Bases) seguía las mismas orientaciones generales que la

ley general de 1931. Con todo, cabe señalar importantes diferencias de matiz. Con un criterio, en el plano teórico, más amplio que el de la ley general autorizaba que las cooperativas podían constituir Federaciones «per al millor desenvolupament de llurs activitats». Asimismo, y en este aspecto con mayor rigor técnico, previa la posibilidad de ciertos pero especificaba su particularidad y temporalidad: «per a finalitats **particulars** podran fer-se enteses de carácter temporal». Pero estas pequeñas variaciones no explican la necesidad de una ley catalana especial, como ya hemos señalado en otra ocasión (12). Es decir, con la salvedad que seguidamente indicaremos, la legislación catalana de 1934 sólo se aparta de la general de 1931 en cuestiones de matiz. Pero en el terreno orgánico las diferencias son mayores.

Los **grados territoriales** eran distintos de los previstos en la ley de 1931. La ley catalana admitía Federaciones locales, comarcales y generales, es decir que abarcaran todo el Principado. Recogía también el **principio de libertad de constituir** Federaciones e integrarse en las mismas, pero las **reglas de corrección del desorden** que podía originar una proliferación de Federaciones también eran distintas de las de la ley de 1931. Ante todo distinguía entre la facultad de constituir y el reconocimiento de la Federación a efectos fundamentalmente de ejercer **funciones representativas** en relación con los organismos públicos de la Región catalana. La exigencia fundamental para el reconocimiento de las Federaciones Generales era la de agrupar al menos el 20 por 100 de cooperativas de su clase existentes en Cataluña (también exigía un mínimo en el valor de sus operaciones económicas). Además si existían varias federaciones de una misma clase (por ejemplo dos federaciones de cooperativas de consumo), sólo se reconocería a los efectos representativos que luego diremos las que tuvieran carácter de generales y entre ellas la que tuviera más socios.

Las cooperativas así reconocidas tenían **representación en el Consejo Superior de la Cooperación** (organismo dependiente de la Generalidad) y gozaban incluso de amplias facultades inspectoras, facultad ésta que se nos antoja peligrosa por abrir las puertas al caciquismo.

La promulgación de una ley general catalana de cooperativas podía crear conflictos territoriales de aplicación de las leyes, por el prurito de establecer variantes intrascendentes. En

cambio estaba más justificada una norma limitada al ámbito orgánico, pues, promulgado el Estatuto, era consecuencia necesaria adaptar la estructura orgánica cooperativa a la situación autonómica. Creemos que lo acabado de apuntar es un ejemplo patente de ello como ya apuntábamos en otra ocasión.

c) Le **ley de 1938** (como ella misma anunció en el final de su preámbulo y recordó asimismo el preámbulo de su sucesora, la ley de 1942) fue una norma transitoria para pasar del régimen republicano al del entonces nuevo Estado. Esta característica es patente en sus reglas sobre Federaciones (artículos 10-11). Asigna a las Federaciones, que pasarán a designarse Uniones, fines de «conveniencia y armonía para la mejor defensa de sus intereses» (de las cooperativas). Es decir, **la finalidad básica del fenómeno federativo subsiste**, en atención a su misma razón de ser. En cambio **varían sus áreas**: la nueva ley prevé tres escalones territoriales (Uniones Provinciales, de Zona Económica y Nacionales). La Unión Nacional englobaría las Uniones de Zona, éstas las Uniones Provinciales y las cooperativas se encuadrarían, en las condiciones que veremos, en las Uniones Provinciales.

Además de variar el área, introduce un **principio de unidad federativa**, en el sentido de que, en cada área (Provincia, Zona, España), sólo existiría **una** Unión, para cada clase de cooperativas. Ello suponía la eliminación de la pluralidad federativa, por tanto, la eliminación de la división del movimiento cooperativo español en grupos de trasfondo ideológico. Según del Arco (13) este problema plantearía al Gobierno dificultades con la Iglesia, deseosa de mantener su organización cooperativa, tanto más cuanto que la victoria del bando nacional, que ya se anunciaba, suponía la eliminación de movimientos y federaciones de matiz político anticlerical. Esto no obstante, en la ley de 1938 y más aún, como veremos, en la de 1942, se impondrá el criterio unitario.

Con todo y existir unidad de organismos federativos, del texto de la ley de 1938, **parecía deducirse la libertad de incorporación** a los mismos (el texto legal utiliza la expresión «podrán reunirse»). Es decir, los organismos eran unitarios, pero parecía subsistir una libertad de federarse en las Uniones, que tenían el monopolio federativo, o permanecer al margen de las mismas; en tal caso, sin incorporarse a Federaciones rivales. No en vano estamos ante una ley de transición.

Finalmente, a la organización de las Uniones aplicaba **principios de analogía** con las reglas de organización de las cooperativas, pero la analogía se aplicaba en función del nuevo sistema de organización y gobierno de las cooperativas, lo que suponía un cambio importante en el gobierno de las Uniones. Subsiste pues un rasgo de nuestra anterior legislación: la extensión analógica al gobierno federativo de los sistemas de gobierno cooperativo; pero, al variar dichos sistemas, varía el contenido del criterio analógico. Con todo, el aspecto que subsiste, la idea de sistemas análogos de gobierno, no es casual, pues todo el sistema cooperativo **precisa ser consecuente consigo mismo**, trátese del sistema republicano o del que se anunciaba como nacionalsindicalista.

d) La **legislación de 1942-43** (arts. 46-52 de la ley y 48-65 del Reglamento) tiene una primera característica que la diferencia de las anteriores; en materia de federaciones, es **más extensa y concreta**. Esta diferencia no la atribuimos fundamentalmente a una mayor experiencia que recoge el legislador. A nuestro parecer es **consecuencia del cambio de sistema**. Al sustituir las Federaciones voluntarias privadas por Uniones necesarias y públicas, el Estado se vio precisado a fijar con más concreción el Estatuto jurídico de las nuevas Uniones.

Aparentemente la nueva legislación modificaba los fines de las Uniones. Hemos visto que las antiguas Federaciones estaban concebidas en esencia como organismos de simple cooperación en el logro de intereses comunes. La entonces nueva ley asignó a las Uniones las funciones de «promover, **dirigir** y en su caso desempeñar actividades cooperativas en las ramas respectivas» (esta última función, el art. 50 de la Ley de 1942 la concebía como subsidiaria y excepcional). En todo caso, la función de dirigir parecía anunciar una función de autoridad. Con todo, la corrección de las funciones de las uniones (art. 51 del Reglamento de 1943) abarcaba algunas manifiestamente de coordinación de intereses, mientras otras podían interpretarse como ejercicio de autoridad. Pero estas segundas se fijaban con cierta vaguedad y sin determinar los instrumentos de ejercicio de autoridad de las Uniones. Por ello, de hecho, la facultad de dirección a favor de las Uniones, que sancionaba la nueva legislación, no privó a las cooperativas de su autonomía y la autoridad pública cooperativa fundamental fue asignada, en la vía imperativa a otros órganos: Ministerio de Trabajo y Obra Sindical de cooperación (14).

Asimismo, el sistema de 1942-43 se inspira en criterios de **unidad y exclusividad federativas**. Para su plasmación, la ley de 1938 fue evidentemente un instrumento de transición. Como consecuencia de este criterio en cada zona y profesión se conocería una sola Unión (por ejemplo Unión Territorial de cooperativas de vivienda de Cataluña). Y todas las cooperativas se debían incorporar a una Unión, precisamente la de su territorio y actividad principal. Es decir, el principio de unidad se completaba con el de **obligatoriedad** de incorporación. Además, en íntima relación con lo acabado de indicar, las nuevas Uniones tenían otra nota diferencial de las antiguas Federaciones. Las Federaciones de 1931 eran agrupaciones privadas. Las de 1942 eran **corporaciones públicas sindicales aun cuando autónomas**. Este cambio de orientación se halla en la raíz de las novedades acabadas de apuntar. Obedecía, a nuestro parecer, a la implantación del cooperativismo estatal, al nacionalsindicalismo si se quiere. Como consecuencia del mismo, se sustituía el sistema de Federaciones privadas voluntarias, por el de agrupación en Uniones con carácter de corporaciones públicas de encuadramiento necesario. De este cambio eran reflejo lógico las notas de unidad, exclusividad y obligatoriedad, que hemos deducido glosando la legislación de 1942-43. Además, las Uniones fueron encuadradas en el seno de la C. N. S., probablemente por razones fundamentalmente políticas (prevenir la aparición de criptosindicatos bajo la forma de seudocooperativas). Ahora bien, cualquiera que fuera la razón que llevara a esta solución, es evidente que la misma se hallaba dentro de la lógica del sistema general, pues las cooperativas originan empresas y la C. N. S. por propia naturaleza tenía como función el encuadramiento de los miembros del mundo empresarial (15).

En un terreno puramente abstracto, el nuevo sistema ofrece manifiestas ventajas sobre el de Federación facultativa y múltiple sancionado en la legislación de 1931. Al agrupar a todas las cooperativas de una clase y territorio, podía coordinar los esfuerzos del sector del movimiento cooperativo incorporado a la Unión y por tanto ampliar con más eficiencia sus operaciones. Además una Federación exclusiva y pública estaba **en principio** en mejores condiciones que un sistema de federación facultativa para evitar la aparición de múltiples organizaciones, rivales entre sí y que agruparan cada una de ellas a las cooperativas de un determinado sector ideológico. Es decir, la federa-

ción necesaria y pública estaba en mejor situación técnica para evitar la politización del movimiento cooperativo y su división según diversas posturas políticas. Ahora bien, ningún sistema puede ser enjuiciado exclusivamente en el terreno de las puras abstracciones jurídicas, en el terreno meramente ideológico de los principios, pasando por alto el problema de las **condiciones sociológicas de su aplicación**. De ahí que muchas ideologías, por ejemplo la democracia, hayan tenido resultados prácticos muy distintos al (margen de todo problema doctrinal), según las condiciones de los países que han tratado de aplicarlas. De ahí el cuidado que hay que tener al tratar de aplicar los ejemplos políticos tomados del extranjero. En el caso concreto del sistema de Uniones cooperativas de 1942-43, no forma parte del objeto de este trabajo analizar los resultados sociológicos de aquel sistema legislativo, pero si hemos de señalar que la pureza en la aplicación práctica del sistema se veía afectada por el hecho de ocupar la Jefatura del Estado un hombre más preocupado por su permanencia en el poder que por la fidelidad a alguna ideología determinada.

Al igual que en los anteriores sistemas legislativos, el de 1942-43, tiende a aplicar a las Uniones **criterios de organización análogos a los que fija para las cooperativas** (composición de la Junta Rectora, figura del Consejo de Vigilancia), si bien este principio llevaba a consecuencias prácticas distintas según fuera el sistema orgánico previsto para las entidades cooperativas de primer grado. El criterio de analogía alcanza a la organización, pero **no a la constitución**, a diferencia de lo que sucedía en 1931. Esta diferencia es consecuencia manifiesta de que la legislación de 1931 concebía las Federaciones como organismos privados creados por las cooperativas, mientras la de 1942-43 regulaba las Uniones como organismos públicos cuyo número determinaba la Obra Sindical de Cooperación (art. 48 del Reglamento).

d) En 1971 se promulga un nuevo Reglamento que corresponde al período llamado **aperturista** del franquismo. El nuevo Reglamento (arts. 58-70) se proponía, bajo el condicionamiento de la ley de 1942, **facilitar la transición** hacia un sistema grato a las fuerzas extranjeras vencedoras en la Segunda Guerra Mundial. En materia de Uniones, por respeto a la ley de 1942, al regular las Uniones conserva muchos de los **criterios del período anterior**. Las Uniones siguen siendo corporaciones públicas, encuadradas sindicalmente, subsiste el sistema de doble

grado (Uniones Nacionales y Territoriales), sus funciones y organismos recuerdan la legislación precedente. Con todo, cabe señalar dos novedades importantes. En primer lugar, **mejora la precisión técnica** en la redacción del Reglamento. En ello parece apreciarse la mano del excelente jurista que es Del Arco. Asimismo al regular la elección de miembros de los órganos de gobierno, el nuevo Reglamento, aplicando el criterio que inspira toda su redacción, **democratiza** dicho sistema electoral, todo lo que el condicionamiento de la ley de 1942 le permite. Ello encerraba, o mejor dicho acercaba, a las ventajas, pero también a los inconvenientes de la politización democrática en materia cooperativa.

Pero, el Reglamento de 1971 supone otra modificación, si quiera sea por vía indirecta, en la orientación del derecho cooperativo. Regula las **cooperativas de «segundo y ulterior grado»** (art. 53), así como las asociaciones de cooperativas (art. 54) y los conciertos intercooperativos (art. 55). Creemos que no es casual que estas tres figuras aparezcan en preceptos correlativos. De estos preceptos resultan la posibilidad de asociaciones mixtas, entre entidades cooperativas y organizaciones o individuos extracooperativos. Pero se sanciona otra vez la posibilidad de conciertos entre cooperativas, que la legislación de 1942-43 tendía a marginar, y además se admiten cooperativas de segundo y ulterior grado con tanta amplitud que podían constituir verdaderas Federaciones privadas de hecho. De este modo, no en la letra del Reglamento (condicionado por la ley de 1942), pero sí **en las consecuencias prácticas de su aplicación**, se pasaba a un **sistema de doble organización federativa**: Las Uniones de naturaleza pública e incorporación necesaria, y las federaciones facultativas y de derecho privado que se podían crear bajo apariencia de cooperativas de segundo grado.

Este sistema de hecho de doble federación, podía ser más elástico y ofrecer las ventajas de los de 1931 y 1942. Pero para ello se precisaba que no se politizaran las cooperativas de segundo grado con funciones federativas. Es decir, no se puede juzgar la efectividad de la solución si a los criterios jurídicos no adicionamos la contemplación de la realidad sociológica. Y los cambios políticos acaecidos en período bastante próximo a la aparición del nuevo reglamento, es decir a partir del fallecimiento en 1975 del Jefe del Estado, han alterado tanto el planteamiento político que nos privan de perspectiva para juzgar esta reforma en su dimensión sociológica.

e) Por su parte, el **proyecto de ley de 1974** (arts. 49-51 y 54) está, en materia federativa, muy directamente inspirado en el Reglamento de 1971, no en vano es de una misma época, y por tanto a una misma orientación. De ahí que ratifique las figuras de las cooperativas de segundo grado, de las agrupaciones mixtas y la de los conciertos.

En cuanto a las Uniones, mantiene su carácter sindical, su condición de corporaciones públicas de incorporación necesaria, y el sistema de dos grados (Unidades Nacionales y Territoriales). Pero elimina las trabas que pudieran derivar de la ley de 1942 respecto de la liberalización del gobierno de las Uniones. Esta liberalización, como la mayoría de los sistemas pretendidamente democráticos, encerraba una gran probabilidad de control de las elecciones por las fuerzas de presión organizadas de hecho. En todo caso, desde el punto de vista legal, el proyecto de enero de 1974 suponía una **solución mixta** entre los sistemas de 1931 y 1942: corporaciones públicas de dos grados y necesarias, como en 1942, pero liberalizando los aspectos formales de su gobierno y posibilidad de crear cooperativas de segundo grado con trasfondo federativo voluntario, es decir con los mismos efectos prácticos que las Federaciones de la ley de 1931.

f) La **ley de 1974** (arts. 50 y 53-55), mantiene en su orientación general el criterio de sus inmediatos precedentes (reglamento de 1971 y Proyecto de 1974) en la aceptación y sanción legislativa de las cooperativas de grado ulterior (segundo o tercer grado), conciertos intercooperativos y agrupaciones mixtas. La **analogía de orientación general** entre los tres textos legales ha de ser atribuida, por una parte, a un cambio de época, al propósito liberalizador ya mencionado. Pero también había de tener otra consecuencia, la de abrirse a una mayor elasticidad en las formas de agrupaciones intercooperativas. Ello obedecía, sin duda, a un cambio de los planteamientos políticos que tenía como consecuencia que, en la situación de los últimos tiempos del franquismo, no existieran las mismas prevenciones y temores frente a dichas formas de agrupación. Una vez más, para enjuiciar su eficacia práctica, es preciso considerar el contexto sociológico en que se promulgaron las legislaciones de 1942-43 y de 1971-74. A nuestro parecer, de suyo la amplitud de criterios legales en materia de agrupaciones intercooperativas ofrece una ventaja y un motivo de prevención, ambos evidentes. La ventaja consiste en una mayor elasticidad y en las

posibilidades de aunar esfuerzos; es decir en el logro de una mayor eficacia en las operaciones económicas que constituyen la misma razón de ser de las cooperativas. La prevención que sugieren normas como las que nos ocupan es la desviación de su fin, la de que estas posibilidades de acción económica originen desvíos politizando la actuación de las cooperativas. Una vez más el contexto sociológico era el único que podía confirmar si las posibilidades de ventajas eran utilizadas y si los peligros de desvíos politizando la actuación de las cooperativas. Una vez más el contexto sociológico era el único que podía confirmar si las posibilidades de ventajas eran utilizadas y si los peligros de desvíos se producían o permanecían simplemente latentes.

Respecto de las Uniones, tomadas de la legislación de 1942-43 y que la ley de 1974 conserva, destacan las siguientes **notas esenciales**. Las concibe como «estructuras básicas para la organización del movimiento cooperativa» y concreta que subsiste su **integración en la Organización Sindical**. Tal como formula la concepción de la Unión, el legislador parecer haberse apartado de los criterios iniciales. Pero cuando enumera las funciones de las Uniones, la postura del legislador resulta más cercana del precedente, puesto que la primera atribución asignada a las Uniones es la de «representar los intereses comunes de las entidades cooperativas que agrupa».

Asimismo toma del sistema de 1942-43 mantenido en el Reglamento de 1971 y en el Proyecto de 1974, el **sistema de doble gradación territorial** (Uniones Territoriales y Nacionales). y el criterio de inspirar las reglas de gobierno de las Uniones en las reglas de gobierno de las cooperativas, y en general considerar el régimen jurídico de éstas como inspirador **subsidiario del de las Uniones**. Pero al modificar el estatuto legal de las cooperativas, la consecuencia era modificar también el de las Uniones. Así la nueva regla de inscripción en el Registro mercantil de las cooperativas, aparece reproducida al tratarse de Uniones que realicen actividades cooperativas, es decir, económicas de primer grado. Asimismo este criterio llevó a inspirar en principios demoliberales el gobierno de las Uniones. En otras palabras, estamos ante un criterio que subsiste en todas las normas del período 1931-1974. Pero al aplicarse a sistemas distintos tiene asimismo consecuencias diferentes (16).

Una novedad de la Ley de 1974 incluso respecto del Proyecto de 1974, es proponer sustituir la antigua **Obra Sindical de Co-**

operación (subsistente en el Proyecto) por una Federación de Cooperativas. Con todo, como se trata de una federación sui generis, vinculada a la Organización Sindical, trataremos de dicha Federación al abordar el problema del encuadramiento sindical de las cooperativas.

2. Conclusiones básicas del análisis de la evolución legislativa.

En **síntesis**, podemos fijar, a la luz del análisis crítico que acabamos de hacer de nuestra evolución legislativa, los siguientes rasgos de la misma en materia Federativa:

Subsisten a través de **los más diversos sistemas** legislativos **fórmulas de federación** de las cooperativas, como consecuencia de la necesidad, o cuando menos utilidad, de coordinar esfuerzos para la realización de sus fines (17).

Estas fórmulas prevén siempre una **especialización según el fin** de la cooperativa (vivienda, consumo, etc.); pero, al variar los sistemas generales de clasificación de las cooperativas, se daba asimismo pie a la **variación de los tipos de agrupaciones federativas**. El hecho mismo de que los intereses comunes a varias cooperativas varíen según sus respectivas naturalezas, explica la pervivencia de la **tendencia a especializar las federaciones**. La dificultad de formular una clasificación perfecta está en la raíz de la variación acabada de aludir.

Además de la especialidad según el tipo de cooperativas, nuestros diversos ordenamientos cooperativos establecen una **gradación territorial** exigida por las dimensiones del Reino de las Españas. En la normativa emanada de las autoridades centrales se registra una **tendencia a pasar de un sistema trigradual a otro bigradual**. La razón del cambio no parece política sino técnica, es decir fruto de la experiencia y de la comprobación de la utilidad de federarse por una parte y de los inconvenientes de hacer la red federativa excesivamente compleja. Es asimismo significativo que el escalón que se tienda a suprimir sea el provincial, por ser reducido en demasía a efectos de organización federativa y sin perjuicio de que pueda ser útil a otros efectos (al ser demasiado reducido encerraba el inconveniente, entre otros, de agrupar pocas entidades, de crear federaciones insuficientemente financiadas y por tal motivo ineficaces). Una excepción a este fenómeno la constituye la legislación catalana de 1934, que responde a un propósito de adaptar

su organización territorial federativa a la particular organización administrativa de la Región autónoma.

También cabe señalar una **oscilación entre la federación privada, la pública y la apertura a sistemas mixtos**. Estas variantes son función de los cambios políticos, pero habían de tener consecuencias técnicas. Desgraciadamente parecen haber pesado más razones del primer tipo que del segundo en la evolución registrada al respecto. En todo caso estos cambios han tenido una consecuencia complementaria. **La ordenación de las federaciones en los sistemas privatísticos es más escueta que en los publicísticos**. Ello es consecuencia lógica de que el margen dejado a la voluntad de los federados a través de la elaboración de Estatutos ha de ser lógicamente mayor en el primer sistema que en el segundo. Intimamente ligada a la dualidad acabada de señalar, está la tendencia a la **incorporación facultativa** en los sistemas de federación privada y a la **incorporación necesaria** en los de federación pública. Asimismo cabe señalar, en los sistemas privatísticos, una mayor apertura de parte del legislador al llamado gobierno democrático de las federaciones y lo contrario sucede en los publicísticos. Mientras las tendencias mixtas registradas a partir del Reglamento de 1971 acusan también una apertura al concepto demoliberal en el gobierno de las federaciones. En este caso, la relación entre el sistema federativo (público o privado) y la forma de gobierno (autoritaria o aparentemente liberal) ya no parece tan necesaria. Con todo la correlación no es casual, y se explica por la mentalidad política de que emanaron el conjunto de medidas, tanto considerando las del período 1931-34 (o sea las que proceden de la etapa republicana, sea en la esfera central séalo en la catalana) como contemplando las del período 1942-43 (fase autoritaria del franquismo) o las de los años 1971-74 (fase aperturista).

Todas las legislaciones cooperativistas acusan cierta **prevención frente al peligro de deformación** de la razón de ser de las federaciones. En cambio se registran considerables variantes en el **tipo** de temores y prevenciones, lo que parece atribuible a las distintas concepciones y posturas políticas de los respectivos legisladores.

Existe una tendencia bastante generalizada **a completar** la acción conjunta cooperativa propiamente federativa, mediante **otras formas de acción conjunta** (cooperación de segundo grado, cooperación de personas jurídicas, asociaciones mixtas, con-

ciertos, etc.). Esta pluralidad de formas responde a la utilidad, cuando no necesidad, de dotar a la actuación económica concreta de la ductilidad precisa para el buen logro de sus fines. Ahora bien, cabe señalar también variantes en la medida en que el legislador ha admitido estas formas complementarias de acción conjunta. Estas variaciones se explican también por una prevención frente a posibles deformaciones del fin económico del movimiento cooperativo.

Todos los sistemas legislativos del período 1931-1974 han tendido a regular la organización y funcionamiento de las Uniones y Federaciones de **modo análogo a la organización de las cooperativas**. Incluso han tendido a aplicar subsidiariamente las reglas sobre el funcionamiento de las cooperativas a la ordenación de las Uniones. Con todo, el criterio de analogía y el de subsidiariedad se han aplicado con restricciones exigidas por las peculiaridades de los organismos federativos. Estas limitaciones resultan exigidas por las diferencias de naturaleza de las cooperativas de primer grado y de los organismos federativos. Pero, a su vez, estas diferencias han acusado considerables variaciones según las concepciones políticas sobre la naturaleza, fines y funciones de las Federaciones: no cabía, por ejemplo, aplicar el criterio de analogía del mismo modo a la constitución de Federaciones de derecho privado y a la de Uniones concebidas como corporaciones de derecho público.

En materia de **representatividad de las Federaciones** respecto de la fracción del movimiento cooperativo encuadrado en las mismas, las diversas legislaciones han tendido a admitirlo. Pero con considerables variaciones en su alcance. Hemos visto cómo la legislación catalana lo admitía incluso a efectos de inspección, criterio que nos merece bastantes reservas. Asimismo el alcance de la representatividad no podía ser el mismo en Federaciones voluntarias con libertad de encuadramiento que en Uniones públicas con función de encuadramiento general u omnicompreensivo. De ahí las aludidas diferencias.

III.—ENCUADRAMIENTO SINDICAL.

El encuadramiento sindical de las cooperativas presenta problemas totalmente distintos en un sistema de sindicación plural y privada y en un sistema corporativo. De ahí los grandes cambios de orientación que cabe señalar al respecto.

1. Los diversos sistemas legislativos.

a) Antes de 1931, la **ley de Asociaciones de 1887** admitió que se acogieran a la misma por igual cooperativas, sindicatos y otras formas asociativas. 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 (18). Desde un punto de vista positivo, existía dicha confusión y por tanto, bajo el régimen anterior a 1931, se podían constituir cooperativas y sindicatos con las más diversas vinculaciones: cooperativas con funciones sindicales, sindicatos con funciones cooperativas, cooperativas con propia personalidad incorporadas a sindicatos, etc.

b) En materia agraria, 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. Ello resulta aún más patente a la luz del estudio de Salinas (19) sobre la elaboración de la ley de sindicatos agrícolas de 1906. Este trabajo permite apreciar que por una parte se hace hincapié en funciones típicamente cooperativas; pero, por otra parte, se piensa en un criterio de actividad de elevación de la clase campesina, que tiende a rebasar la actividad, estricta actividad empresarial cooperativa, para bordear la función de defensa colectiva profesional (al margen de las operaciones mercantiles empresariales) propia de los Sindicatos.

c) La **legislación cooperativa de 1931 y la ley de asociaciones profesionales de 1932** se promulgan en un contexto político abierto a la pluralidad sindical y a la concepción de los sindicatos como organizaciones profesionales privadas de incorporación voluntaria. Un sistema de esta índole presentaba las ventajas y también los inconvenientes propios de la sindicación privada facultativa (20). Pero un sistema de libertad (por lo menos teórica) de incorporación y acción sindical reduce a unos límites secundarios, el problema de la creación de falsas

cooperativas de trasfondo sindical. De ahí que la ley de 1931 no refleje una inquietud ante tal cuestión. Tan solo la incompatibilidad entre ambas formas societarias podía resultar por vía indirecta: prohibición del uso de la denominación de cooperativa a las entidades que no tuvieran tal naturaleza (art. 6), y concreción de que incluso las cooperativas profesionales no eran órganos de representación colectiva de los intereses generales de clase y sí tan sólo para realizar operaciones económicas de interés común (art. 28). Pero de la ley no resulta un sistema de sindicación obligatorio para las cooperativas, o la exclusión de una forma determinada de sindicación, hecho tanto más notable cuanto que históricamente se habían conocido entidades de fondo gremial que, al servicio de los agremiados, habían realizado actos cooperativos, es decir que existía el problema de al menos en el plano histórico, de la confusión y actividades mixtas (21).

El Reglamento de 1931 al regular las funciones y clases de cooperativas (arts. 20-27 y 80-121) tampoco preveía que ejercieran funciones sindicales, pero tampoco refleja una preocupación grave del legislador por prevenir lo que pudiéramos denominar «desviaciones sindicalistas» del cooperativismo.

Lo mismo cabría decir de la legislación catalana de 1934. Incluso confirma esta tendencia al indicar que los denominados Sindicatos agrícolas son cooperativas agrícolas (art. 12 de la Ley de bases) lo que despejaba, en lo que pudiera haber, cualquier confusión al respecto.

d) El planteamiento cambia radicalmente **a partir de 1936**. Muchas fueron las infidelidades de Franco a los principios nacional-sindicalistas que proclamaba. Pero la presión nacional-sindicalista fue lo suficiente fuerte como para lograr la implantación del corporativismo de Estado, es decir de los sindicatos llamados verticales concebidos como corporaciones de derecho público (declaración 13 del Fuero de Trabajo y art. 5 de la Ley de Organización Sindical de 1940). A partir de este momento, surgió el problema de prevenir la existencia de sindicatos privados ocultos bajo forma cooperativa. Además, implicando las cooperativas empresas muy peculiares, se planeaba el problema del modo de su incorporación a una Organización Sindical llamada a encuadrar a todos los empresarios y trabajadores. Este problema se halla en la raíz misma de la ley de cooperativas de 1938 y fue abordado en los artículos 8 y siguientes de la ley, resolviéndose según los siguientes criterios:

El sistema sindical público actuaría como órgano de supervisión y político de las cooperativas, desde el momento en que éstas debían colaborar con los Sindicatos Nacionales (art. 1) mantener relaciones estrechas con los Sindicatos y comunicarse con el Ministerio de Organización y Acción Sindical a través de la C. N. S. (art. 8).

Los Sindicatos, según la ley de 1938, intervenían en el movimiento cooperativo, informando la creación de las cooperativas e incluso podían establecer servicios cooperativos donde procediera suplir la falta de cooperativas (art. 8). En cambio, no se preveía que las cooperativas asumieran funciones sindicales. Asimismo los Delegados Sindicales podían interesar inspecciones de las cooperativas (art. 8). Pero sobre las constituciones de entidades cooperativas y el establecimiento de servicios sindicales cooperativos decidía el Ministerio del que también dependía la Inspección (art. 8 de la Ley de 1938). Es decir, la legislación que nos ocupa asigna a los Sindicatos, en las materias señaladas, una función de **información, supervisión y promoción**, pero la decisión final la reserva a las autoridades ministeriales.

También disponía la Ley de 1938 que las C. N. S. tendrían **Oficinas de Cooperación** que son un antecedente de la Obra Sindical de Cooperación y muy en concreto encomendaba a las mismas velar tanto por «los intereses económicos de las cooperativas» como por que «no salgan de su peculiar cometido» (art. 9). Esta significativa frase revela la prevención del legislador frente a posibles desviacionismos de las cooperativas que las transformarían en rivales de los nuevos sindicatos. Asimismo, la ley de 1938 dispuso que los litigios sobre altas y bajas de socios serían resueltos por las autoridades sindicales, con recurso de alzada ante el Ministro (art. 13), regla que está dentro de la misma línea de orientación legislativa.

El conjunto de estas normas nos permite apreciar que la ley de 1938 se diferencia de sus anteriores por un interés por la regulación concreta de las relaciones entre cooperativas y sindicatos y ello por las razones antes apuntadas. También registra una cierta vaguedad en sus soluciones, fruto sin duda de ser una norma nueva y que no llegó a disponer de reglamento propio. Con todo se registra una tendencia a atribuir la alta autoridad administrativa en materia cooperativa al Ministerio laboral y asignar a los sindicatos funciones diversas, pero sub-

ordinadas. Estas funciones eran en esencia de información, de contacto directo y de salvaguarda para prevenir que las cooperativas sirvieran de pretexto para crear sindicatos rivales.

e) **La legislación de 1942-43 desarrolla y sistematiza el sistema que esboza la ley de 1938.** Hay que tener en cuenta ante todo que, en el período que media entre estos dos sistemas, se ha perfilado lo que sería el sistema administrativo laboral del período autoritario franquista. El Ministerio de Organización y Acción Sindical ha recuperado su nombre tradicional de Ministerio de Trabajo y la C. N. S. depende ahora del Movimiento, constituyendo una Delegación Nacional de FET.

La ley de 1942 corrobora la existencia, en el seno de la Organización Sindical de un organismo interprofesional **«la Obra de Cooperación»** (en general recibían el nombre de Obras los organismos sindicales interprofesionales, por ejemplo «Educación y Descanso, la Obra Sindical del Hogar, etc.»). Esta Obra gozaba de personalidad pública, diferenciada de la de la C. N. S. en que se encuadraba. Pero además las nuevas Uniones, con todo y gozar de personalidad, se hallaban a su vez encuadradas en la Obra (art. 46 de la Ley de 1942). Ello suponía una medida importantísima para prevenir la aparición de seudo cooperativas dedicadas a constituir sindicatos paralelos de hecho, en contradicción con el principio de unidad sindical. En todo caso, este encuadramiento sindical necesario diferencia el nuevo régimen jurídico de la federación cooperativa del vigente bajo los ordenamientos legales de la Monarquía liberal y de la República.

La existencia por una parte de un Ministerio, el de Trabajo, que atendía a los problemas cooperativos, y por otra, de una Organización sindical que encuadraba a las entidades que nos ocupan, exigía **fijar la competencia** de ambos organismos. A estos efectos, la legislación de 1942-43 es más concreta que la de 1938, aun cuando no dejara de tener lagunas. 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 más 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 C. N. S. y ello a través de una Obra especializada.

La legislación de 1942-43 concretaba la indicada orientación encomendando a los **organismos sindicales la organización jerárquica** del cooperativismo (art. 53 de la Ley) y la promoción del movimiento cooperativo (art. 54) que gozaba de facultades inspectoras calificables de complementarias, pues se superponían a las estatales, pero sin poder imponer sanciones, y sí tan sólo promover expedientes sancionadores (art. 54 de la Ley y 79 del Reglamento).

Por otra parte, asignaban a los organismos sindicales la misión de «mantener en toda su pureza el espíritu cooperativo... (previniendo) toda posible desviación» (regla literal del art. 55 de la ley, cuya orientación reiteran los arts. 34 y 75 del Reglamento de 1943). Evidentemente esta función no responde exclusivamente, ni quizá primordialmente a la salvaguarda del espíritu cooperativo en sí, lo que parece preocupar, considerando el contexto histórico (22), de modo primordial es una deformación determinada: la transformación de las cooperativas en criptosindicatos.

Consecuencia del sistema de doble encuadramiento (ministerial y sindical) lo es también el de **colaboración** de ambos organismos. Así, los expedientes de constitución de las cooperativas eran aprobados por el Ministerio, pero previa tramitación e información sindical, a través de la Obra de Cooperación (artículos 26 y 27 del Reglamento). Incluso la determinación en qué Unión había de verse encuadrada la cooperativa la decidía el Ministerio previa información sindical (art. 49 del Reglamento). Ya hemos visto que la facultad sancionadora era ministerial, pero con un derecho sindical de promoción. Las funciones de información y promoción tienen más fuerza decisoria de lo que pueda parecer secundario. Quizá es su rango jurídico, por no tener fuerza vinculante. Pero es importantísima en el aspecto político funcional, ya que el que tiene poder de resolver, ha de partir de los datos que se le suministran y en general parte también de las ideas (criterios jurídicos) que le son sugeridos. Pero además los informes figuran incorporados a los expedientes, pueden constituir pruebas invocadas por los interesados

en un recurso. De ahí su considerable peso práctico. Por otra parte, estas reglas de acción conjunta, pueden ser el fruto de un compromiso político. Pero, cualquiera que fuere la razón, en el campo de la pequeña política, para adoptar esta decisión, lo que parece evidente es que era una consecuencia lógica de las líneas generales del nuevo sistema.

En función de lo que hemos llamado, por darle algún nombre, la asignación de la baja administración cooperativa, a la Organización Sindical le correspondía asimismo la recepción directa del control de las reuniones de las cooperativas y de verificación de sus resultados (recepción de las actas), conocimiento del movimiento de socios, memorias y balances. Sobre esta atribución se extendían diversos preceptos del reglamento de 1943 (arts. 46, 68, 73, etc.). Especial relevancia tenía la intervención en el nombramiento y cese de Rectores y Vigilantes de las cooperativas y sus Uniones, sea por vía de nombramiento, veto a la elección de la Asamblea o destitución (artículos 39, 40, 61, 65 y 72 del Reglamento). Esta facultad fue de hecho ejercida con mucha moderación, y era una medida muy efectiva para evitar la politización de las cooperativas. Quizá también el mero temor del veto hacía que ya no se designaran directivos y vigilantes muy destacados políticamente, y hacía en consecuencia innecesaria una mayor severidad en esta materia. En todo caso, fue muy combatida por movimientos democráticos extranjeros y ello originaría un cambio de postura en la etapa aperturista del franquismo.

Lo acabado de indicar: doble control administrativo (sindical y ministerial) y dualidad de organismos sindicales (sindicatos y Obra de Cooperación que supervisaba las Uniones) originó un sistema de **pluralidad de sistemas de encuadramiento** con diversas manifestaciones, en el fondo complementarias. Así existía un sistema de doble registro, ministerial y sindical (art. 70 del Reglamento), si bien ambos registros no tenían los mismos efectos jurídicos. Por otra parte las sociedades cooperativas, como miembros del movimiento cooperativo, estaban encuadradas en Uniones, según ya vimos; pero, como sociedades de fines empresariales, ellas y sus socios estaban encuadrados en los sindicatos ordinarios (art. 4 de la Ley de 1942 y arts. 66 y 71 del Reglamento de 1943). En cambio, los sindicatos no se incorporaban a las cooperativas, por las razones ya expuestas.

Reiteraba la función de encuadramiento político asignada a

la C. N. S. y su Obra Sindical debiera abstenerse de realizar gestiones comerciales directas (art. 58 de la ley de 1942), quedando éstas reservadas ordinariamente a las Obras y con bastantes limitaciones, permitidas a las Uniones.

Otra característica del sistema de la fase gironista es la existencia de un **Consejo Superior de la Obra Sindical de Cooperación**, con funciones asesoras y arbitrales (art. 57 de la Ley y arts. 80-86 del Reglamento). Este Consejo, de composición mixta, suponía la transferencia del Ministerio a la Organización Sindical, de la función de un órgano colegiado asesor e impulsor del cooperativismo.

f) El **Reglamento de 1971** también en materia sindical trató de adaptar la ley de 1942 a las nuevas corrientes aperturistas. De ahí que conserve en sus líneas generales las funciones cooperativas de la Obra Sindical de Cooperación y de la propia Organización Sindical, pero liberalizando su modo de intervenir. Este criterio ya lo anuncia en el preámbulo al señalar que se propone reforzar la representatividad de las Uniones, añadiendo a renglón seguido que también aspira a revitalizar la función representativa de la Obra Sindical y del Consejo Superior de Cooperación.

El nuevo Reglamento, siguiendo la pauta de la ley de 1942, **mantiene las figuras de la Obra Sindical y de las Uniones** encuadradas en la Obra de Cooperación. Pero ya no es tan claro tienda a asegurar el monopolio federativo para el Sindicalismo de Estado; según hemos visto al tratar de las Uniones, se abre a la **posibilidad de establecer Federaciones de hecho** extrañas a la C. N. S. (art. 53-55). Con todo, la participación en la administración cooperativa seguía atribuida a los organismos sindicales, y subsistía la idea de que lo que hemos dado en llamar, muy convencionalmente, alta y baja administración seguía distribuido entre el Ministerio de Trabajo y la Organización Sindical, si bien el Reglamento de 1971 perfila esta distribución con mayor rigor técnico que el de 1943.

El Reglamento de 1971 concebía la Obra Sindical de Cooperación como organismo sindical de fomento cooperativo (art. 71), y también a la vez, de promoción, representación corporativa, disciplina y vigilancia «con el alcance que se regula en la Ley (de 1942) y en este Reglamento» y le asigna funciones de participación en la administración (art. 72). **En este aspecto, la ordenación técnica ha variado** en el sentido de que se ha per-

filado, pero la **orientación política es similar**. Es más, si el reglamento de 1971 se abre a movimientos federativos de hecho, reserva no obstante a la Organización Sindical funciones lo suficientemente amplias como para que pueda prevenir que ello origine criptosindicatos rivales. Es decir, liberaliza el movimiento cooperativo, igual que la ley sindical de 1971, **liberalizaba la estructura** de la Organización Sindical, pero **conserva el principio de unidad sindical** y procura continuar previniendo los criptosindicatos bajo forma cooperativa. La ley sindical de 1971 asignaba a dicha Organización la función de «estímulo y desarrollo» del movimiento cooperativo (art. 33). Las disposiciones que nos ocupan del Reglamento de 1971 concordaban en lo esencial con esta función, que hemos visto ya le fue asignada en la legislación de 1942-43. Existe en cambio una variación en el grado de vía de autoridad en que se prevé ejerza sus funciones, según ya hemos señalado y tendremos ocasión de volver a ver en otros puntos de este epígrafe.

Por consiguiente, en el sistema de 1971, **subsiste la idea de doble encuadramiento** (sindical y ministerial) que a su vez origina unas reglas de **colaboración entre el Ministerio de Trabajo y la Organización Sindical**. Así los expedientes de constitución y los de modificación de Estatutos se iniciaban ante la Organización Sindical, que los remitía al Ministerio de Trabajo, informados, para su aprobación o denegación (arts. 9, 26 y 56). Asimismo subsiste el sistema de doble inspección (veedores sindicales e Inspectores de Trabajo) pero con atribución de la facultad sancionadora a las autoridades ministeriales que debían, en todo caso, informar a la Obra Sindical de Cooperación de las sanciones impuestas a las cooperativas (art. 94) la que podía solicitar se efectuaran inspecciones ministeriales (arts. 89 y 90); y, si la sanción era de disolución de la cooperativa, debía incluso procederse a audiencia previa de la Obra (art. 91). Criterio similar regía para la remoción de directivos por el C. de Ministerios (art. 92). Con todo el reglamento de 1971 concibe la inspección sindical como «exclusivamente asesora y preventiva» (art. 78), lo que refuerza las características señaladas, si bien esta regla podía estar influida por otra razón y era el propósito de prevenir responsabilidades sindicales por defectos de gestión económica de las cooperativas (art. 45 del Reglamento) a fin de evitar algunos problemas que había ocasionado a la Organización Sindical la legislación de 1942-43.

Continuó ejerciendo la antigua baja administración coope-

rativa, como permiten apreciar varias de las normas acabadas de recordar. Asimismo conservaba un control sobre las reuniones de las Asambleas Generales, de cuya convocatoria la Obra debía ser informada (art. 33), pudiendo asistir el Jefe Provincial de la Obra a sus reuniones con voz pero sin voto (art. 77). Esta podía ser una facultad muy importante, dado que tenía voz quien podía interesar una inspección, pero no se puede decir que los jefes de la Obra abusaran de hecho de esta facultad. También podía la Obra convocar la Asamblea General si la Junta Rectora incumplía sus deberes al respecto (artículo 34) lo que era una manifiesta función de salvaguarda de derechos de los socios.

Con todo, el Reglamento de 1971 introdujo una modificación muy importante en la administración directa cooperativa atribuida a la Organización Sindical. **Prácticamente suprimió el veto** en el nombramiento de rectores. Formalmente lo mantuvo por respeto aparente al principio de jerarquía de normas (el veto lo consagraba el art. 26 de la Ley de 1942), pero de un veto político y discrecional (aun cuando ejercitado de hecho con muchísima moderación) se pasó a un veto reglado y causal y además las causas eran unas incompatibilidades objetivas para ejercer actos de comercio, en cuya enumeración el legislador de 1971 se inspiró manifiestamente en los arts. 13 y 14 del Código de Comercio (haber sido condenado por delitos económicos, estar quebrado o concursado, realizar negocios incompatibles con la condición de rector de la cooperativa). Además se pasaba de un sistema de veto político discrecional a otro de mero examen administrativo de incompatibilidades regladas.

En todo caso, el Reglamento de 1971 mantenía el sistema de doble encuadramiento y en su consecuencia el de **doble registro**: registro ministerial que otorgaba personalidad (art. 27) y registro sindical con el nombre de «censo cooperativo sindical» (art. 75). Ello era fruto de una necesidad, o cuando menos, de un interés político derivado del doble encuadramiento.

En relación con la esencia del sistema, subsistían también muchos **actos de tramitación mixta** (inicialmente sindical y posteriormente ministerial) y una **función de información** sindical, fruto de la conveniencia de coordinar la actuación de ambos organismos. Hemos visto ya algunos casos de este fenómeno. Podríamos añadir otros. Por ejemplo, continúa ejerciendo la fun-

ción de **recepción directa de documentación**, para remitirla informada al Ministerio de Trabajo, trátase de expedientes de constitución, memorias, datos contables o modificaciones de domicilios, vigilantes y rectores (art. 9 y 29). Estos casos lo son de coordinación según el nivel de competencia de cada organismo. Otros lo eran de **información estricta**, sea activa (emisión de información), sea pasiva (recepción de la misma). Así, en materia de cooperativas escolares y juveniles, el Reglamento de 1971 prevé una función tutelar del Ministerio de Trabajo que ejercerá oyendo a la Organización Juvenil del Movimiento y a la Obra Sindical de Cooperación (art. 52), el Consejo de Vigilancia, además de informar a la Asamblea General, debía informar a la Obra Sindical (art. 43). Esta facultad de información pasiva, unida a la activa y la de promoción podía ser un importantísimo instrumento de maniobra política, manifestación de la misión de salvaguarda y promoción cooperativas antes señalado.

Reflejo asimismo de dichas facultades, lo era la de nombrar los representantes del movimiento cooperativo ante organismos extracooperativos (art. 76) que es consecuencia de la función de encuadramiento profesional encomendada a la Organización Sindical y la de proponer e informar la disolución y liquidación de oficio de las cooperativas, por descomposición presunta (arts. 46 y 57 y disposición transitoria primera). También en este caso, la resolución correspondía al Ministerio de Trabajo, de acuerdo con la orientación general de distribución de funciones ya apuntadas. Pero lo mismo sucedía en la autorización de realización de operaciones extracooperativas de distribución de productos por razones de interés público encomendable a las cooperativas y Uniones. También en este caso decidía la autoridad estatal pero con informe sindical (arts. 22 y 25). Esta serie de ejemplos permite apreciar la amplitud con que el Reglamento de 1971 contempla la función sindical, arriba señalada, de promoción e información.

En un aspecto puramente formal, pero de evidente carga psicológica y política, el reglamento de 1971 se abre a una modificación de la legislación de 1942-43, en el de la nomenclatura, prevé ya que la Obra cambie (en ello anuncia la ley de 1974) y que sus jefes Nacionales y Provinciales pasen a denominarse Directores (arts. 73 y 74).

Respecto del Consejo Superior de la Cooperación, el Regla-

mento de 1971 reitera su carácter sindical (arts. 81-87) e incluso prevé se complete su acción en la Administración periférica mediante consejos provinciales establecidos en las «provincias con suficiente censo cooperativo, a juicio de la Jefatura Nacional de la Obra Sindical de Cooperación» (art. 88). No regula en detalle estos Consejos Provinciales para los que prevé un reglamento sindical, en todo caso los concibe como colaboradores del Consejo Superior.

El Reglamento de 1971 conserva el **carácter mixto** de la composición del Consejo Superior, pero tendiendo a **ampliar su carácter representativo** del movimiento cooperativo, y le asigna funciones informativas (enumerando los casos de informe preceptivo) y arbitrales. Es decir perfilaba la composición y funciones del Consejo Superior, pero dentro de las líneas anunciadas en el precedente histórico.

g) La **ley de 1974** (art. 52) asigna al Estado «como función de interés social la promoción, estímulo, desarrollo y protección del movimiento cooperativo y de sus entidades... con la participación e intervención permanente de la Organización Sindical». El art. 53 del Proyecto sancionaba el mismo principio si bien añadía en síntesis que el instrumento ordinario de la acción estatal sería el Ministerio de Trabajo, que los instrumentos de la Organización Sindical serían la Obra y el Consejo Superior. Las grandes modificaciones que la ley introdujo en la Organización cooperativa sindical están probablemente en la raíz de la eliminación de estos apartados. Con todo la acción fundamental del Estado, del conjunto de la ley resulta que seguía atribuida al Ministerio de Trabajo y ya hemos visto que la división de esta Secretaría del Real Despacho en las de Trabajo y Seguridad Social no ha modificado la adscripción del cooperativismo al departamento laboral. En todo caso, la distinción que hace la ley entre la facultad general normadora y la colaboración en la misma, acredita que, para el legislador de 1974 (tanto en la mente de los redactores del Proyecto como del texto definitivo), la idea fundamental era la de seguir atribuyendo al Ministerio de Trabajo la alta administración, a la Organización Sindical la baja y a los demás Ministerios las funciones no de encuadramiento, pero sí de aplicación de las competencias que les son específicas (intervención del Ministerio de Hacienda en las actividades de las cooperativas de crédito, etc.).

En cambio, la ley de 1974 introduce considerables modificaciones en el órgano sindical especializado. Todavía el proyecto se refería reiteradamente a la Obra y fijaba sus líneas fundamentales (art. 56). Es decir, para los autores del Proyecto de enero de 1974, subsistía la Obra Sindical de Cooperación, con algunas rectificaciones organizativas. En cambio, la ley de diciembre de 1974 (arts. 55 y 56) establece una Federación de Cooperativas, como persona jurídica pública encuadrada en la Organización Sindical (hasta aquí recuerda a la antigua Obra). Pero añade que los Estatutos de la Federación regularán su funcionamiento y organización, si bien se le asignan atribuciones arbitrales, facultad de información en los casos en que haya de informar la Organización Sindical y se dispone que participará «en la vigilancia de la pureza y correcta observancia de los principios generales del movimiento cooperativo y en su difusión». Hasta aquí sigue recordando a la Obra, pero no así en su organización, pues se añade que tendrá una Asamblea General (con mayoría de representantes de las cooperativas y representación asimismo de las Uniones) además dispondrá de Comisión Permanente y Presidente. Es decir la nueva Ley preveía la transformación de la Obra en una llamada Federación (disposición final séptima) que en realidad sería una Confederación de las Uniones. Ello suponía más un cambio en el sistema orgánico que en las funciones del nuevo organismo respecto de la antigua Obra. Con todo la ley preveía completar la Federación con una «entidad especializada en materia cooperativa» también de naturaleza sindical (art. 56) con funciones de vigilancia «a efectos asesores y preventivos», pero vinculada a la Comisión Permanente de la Federación. Es decir, parece que el legislador se propuso liberalizar el sistema, traspasando muchas funciones de la obra a una entidad reestructurada en el sentido de darle carácter representativo y autonomía funcional, en vez de ser un organismo vinculado jerárquicamente cual la antigua Obra respecto de la línea de mando político sindical; pero que la función de vigilancia la juzgó peligroso traspasarla a la Federación (es decir adopta una tendencia contrapuesta a la que hemos criticado a la ley catalana de 1934). En su consecuencia prevé un organismo para las funciones que siguen reservadas a la rama autoritaria del sistema. Pero asimismo, dentro de las líneas generales con que la ley aborda la cuestión, establece la íntima relación entre ambos organismos (23).

En todo caso, el nuevo sistema mantiene el criterio del en-

cuadramiento plural procedente de la legislación de 1938-43 y probablemente por cuanto el aperturismo no había hecho desvanecerse las razones de dicho **doblo encuadramiento**. De ahí que subsistan importantes **funciones informadoras** de la Organización Sindical (que, acabamos de señalar, suponían extender la facultad informadora a la Federación por imperativo del artículo 55 de la nueva Ley). Así la Organización Sindical había de ser oída necesariamente, es decir subsiste la figura del **informe sindical necesario** previo a las medidas administrativas de importancia: autorización a las cooperativas para realizar operaciones extraordinarias con terceros (art. 17 de la Ley que reitera el correlativo del Proyecto), en las decisiones administrativas sobre reservas obligatorias (art. 17 de la Ley que perfilaba lo dispuesto sobre el particular en el art. 17 de su Proyecto), en la regularización de balances cooperativos por decisión del Gobierno (art. 21 de la Ley que introducía un supuesto no previsto en el Proyecto), asimismo debe informar la Organización Sindical la aplicación a las cooperativas de trabajo asociado del Régimen General de la Seguridad Social (artículo 48 de la Ley que seguía el 47 del Proyecto). Asimismo debía informar medidas no ya relacionadas con cooperativas concretas sino con la ordenación general del movimiento cooperativo, como la redacción del Reglamento de la Nueva Ley (disposición final), la extensión de sus beneficios a las sociedades laborales (disposición final 2), la regulación de la adaptación de la legislación cooperativa a las de explotación común del campo (disp. final 6).

También subsiste, en la nueva ordenación, la función de **tramitación administrativa inicial unida a la facultad informadora**. Así los expedientes de promoción deben presentarse en la Organización Sindical, para su remisión informada al Ministerio de Trabajo (art. 42 de la Ley, que perfila técnicamente el artículo 40 del Proyecto). También tramitaba las peticiones de las cooperativas al Ministerio de Trabajo para gozar de un sistema contable especial (art. 40 de la Ley que sigue la orientación del 38 del Proyecto), etc.

Asimismo, la Organización Sindical tenía funciones de **promoción de la actuación administrativa** en materia cooperativa, por ejemplo regulando la representación de los trabajadores de las cooperativas en los Consejos Rectores de las mismas (artículo 30 de la ley que introduce importantes novedades respecto del Proyecto). También podía promover, y, en todo caso,

informar la descalificación de las cooperativas por incursión en falta graves o no satisfacer su fin económico según preveía el art. 59 de la Ley, inspirado en el 43 del Proyecto. Cabía incluso la promoción sindical de la descalificación de una cooperativa por descomposición presunta con designación de liquidadores (art. 46 de la Ley).

La Organización Sindical conservaba la función de **encuadramiento de las Uniones**. Esta función, en el Proyecto de 1974, la consagraban los arts. 54-55 que correspondían a la rúbrica «acción sindical cooperativa». En el texto definitivo de la ley, aparecen en los arts. 53-54, pero bajo la rúbrica «la Organización Sindical y el movimiento cooperativo». Esto supone un cambio de matiz en la actitud del legislador que creemos merece destacarse. Se pasa de la idea de que la acción cooperativa tiene naturaleza sindical (es decir, es propia del sindicalismo de Estado, le es inherente) a la idea de que simplemente la Organización Sindical está relacionada con un movimiento cooperativo, que no le es inherente. La distinción era esencialmente teórica, pero refleja una postura distinta del legislador, relacionable con los deseos aperturistas de satisfacer a la A. C. I. Es de advertir que la ley de 1974 permanece abierta a la idea de liberalidad en la aceptación de agrupaciones intercooperativas de diverso grado, así como de asociaciones y conciertos incluso con entidades extracooperativas (art. 50). Ya hemos señalado que, en un sistema de monopolio jurídico de la canalización del movimiento cooperativo a través de la Organización Sindical, la aceptación de estas figuras daba pie a Federaciones de hecho de carácter paralelo, pero subsistiendo a favor de la Organización Sindical la función representativa general de las cooperativas. Además, esta solución suponía un instrumento jurídico para prevenir que seudocooperativas fueran sindicatos paralelos, de facto.

La ley de 1974 (art. 24) prevé que si el Consejo Rector no cumple su obligación de convocar la Asamblea General, se puede interesar la convocatoria del Juez Comarcal o Municipal, «sin perjuicio de la intervención previa, en su caso de la Organización Sindical». El Proyecto (art. 23) preveía que la convocatoria la efectuara el Juez de Primera Instancia y no aludía a la intervención sindical. Por tanto cabe señalar en general una tendencia del legislador de 1974 a considerar con amplitud la intervención sindical en la vida cooperativa; **alcanza por igual a materias administrativas y a judiciales** y, en el caso de las

primeras, no se limita a colaborar con el Ministerio de Trabajo; preveía también ejerciera su función administrativa en casos en que, por su especialidad, habían de resolver otros organismos como el Ministerio de Hacienda (art. 17) o el propio Consejo de Ministros (art. 21).

Posiblemente esta amplitud de funciones originó la **incompatibilidad** entre la condición de rector cooperativo y la de funcionario, tanto de la administración pública como de la sindical, si se trataba de funcionarios cuyas competencias se relacionaran con la actividad cooperativa (art. 36 de la Ley y 34 de su Proyecto).

Hemos visto como nuestro sistema jurídico cooperativo anterior a 1931 **no conoció un registro especial cooperativo antes de 1931**, si bien las cooperativas acogidas, sea a la Ley de Asociaciones, sea al Código de Comercio y después los Sindicatos agrícolas estaban respectivamente sometidas al sistema registral propia de la legislación a la que se acogían. Posteriormente, tanto la ley general de 1931 como la legislación catalana de 1934, conocieron el sistema de un Registro a la vez especializado y **único** (de ámbito nacional el de la ley de 1931, de ámbito regional el de 1934). La legislación de 1942-1971 partió de la idea de **doble registro** (ministerial y sindical). La de **1974 amplía el número de registros** considerablemente. Mantiene el del Ministerio de Trabajo y el carácter constitutivo de la inscripción en el mismo así como su condición de registro general (art. 41). Prevé además la subsistencia del Censo Sindical (art. 43) también general pero no constitutivo. Además sanciona la posibilidad de registros especiales de otras dependencias públicas (art. 43 de la Ley anunciado en el art. 40 del Proyecto). Sin duda esta ampliación del número de posibles registros es función de un aspecto peculiar de la nueva Ley: desarrolla la regulación de la intervención de los diversos departamentos ministeriales, no en el encuadramiento orgánico de las cooperativas, pero sí en la supervisión funcional de los aspectos de sus actividades que afectan a las diversas competencias ministeriales (actividad del crédito en relación con el Ministerio de Hacienda, de las cooperativas del campo en relación con el Ministerio de Agricultura, etc.). De ahí la nueva ley prevea asimismo registros especializados en las diversas dependencias ministeriales.

Pero, en materia registral, la ley de 1974 introduce otra novedad. Prevé la inscripción de las cooperativas en los **registros**

mercantiles (art. 41 de la Ley). Esta inscripción debería efectuarse «en los términos que reglamentariamente se establezcan». El retraso en la promulgación del previsto reglamento nos impide analizar con detalle el alcance de esta novedad. En todo caso, es evidente que responde a dos rasgos de la nueva situación jurídica económica: tendencia a equiparar (no a identificar) el régimen legal de las cooperativas de las sociedades del Código de Comercio, rasgo que tantas veces aparece en la ley de 1974 (24) y desarrollo del fenómeno cooperativo que, al suponer un aumento de sus operaciones económicas en nuestro país tenía como consecuencia la necesidad de dotarlo de garantías registrales análogas a las de las sociedades mercantiles clásicas. Por muchas que sean las reservas que pueda merecer Franco como gobernante, es evidente que, en su época, conoció España un período de orden público como no se había visto desde que el liberalismo inició sus agitacioneas al amparo de la invasión napoleónica. Esta paz permitió un desarrollo económico a nuestra patria, del que a su vez es reflejo esta necesidad de revisión del sistema registral. Ahora bien, por otra parte, la inclusión en el registro mercantil había de tener como consecuencia previsible alterar y reducir la trascendencia externa del registro sindical. El retraso en la aparición de las normas reglamentarias y los cambios políticos acaecidos en nuestra patria a partir del 20 de noviembre de 1975 hacen que no podamos salir en este punto de la hipótesis; cualquier otra afirmación tendría carácter de especulación ucrónica.

La ley de 1974 prevé también la creación de una Comisión Nacional de Coordinación Cooperativa (art. 61). En cambio prevé la desaparición gradual y disolución del antiguo Consejo Superior Sindical (disposición transitoria quinta). El Proyecto preveía los dos organismos: Consejo de carácter sindical (art. 57) y Comisión de Coordinación (art. 60). La transformación del sistema sindical originó que la ley prescindiera del Consejo Superior. En cambio, subsistió la Comisión, concebida como «órgano consultivo coordinador y asesor, en el sector público» y compuesto por representantes de los Ministerios interesados, el Movimiento, la Organización Sindical y la Federación de Cooperativas.

2. La Federación Sindical de Cooperativas.

Para regular la aplicación de la ley de 1975 en materia federativa, el Ministerio de Relaciones Sindicales promulgó en

junio de 1975 los Estatutos de la Federación de Cooperativas. Los Estatutos de 1975 permiten apreciar que no estamos ante un simple cambio de nombre respecto de la Obra, que se trata de un cambio de sistema. La Obra gozaba de personalidad, pero respondía a la idea de jerarquización vertical. Los Estatutos de 1975 se proponían mantener la **vinculación de la Federación respecto de la Organización Sindical** y seguían considerándola como un organismo que abarcaba **la generalidad del movimiento cooperativo**. Hasta aquí los cambios no son notables. Sí lo son en cuanto a su concepción política que deja de estar estructurada en una dependencia jerárquica verticalista, para darle un **carácter representativo** de «la base». Es decir, es un reflejo más de las tendencias llamadas aperturistas de los últimos años del franquismo.

Señalemos ante todo que el nombre era incorrecto. La Federación resultaba ser, a la vista de los Estatutos, una Confederación y las verdaderas Federaciones eran las Uniones que subsistían.

Los Estatutos de 1975 asignaban a la Federación la misión general de «defender y representar los intereses del movimiento cooperativo español (art. 1); y, consecuentemente con esta misión general, fijaban una lista casuística a la vez que amplia de fines y funciones (art. 5 y 6). Esta asignación de fines y funciones suponía concebir la Federación como el órgano ordinario de encuadramiento y representación del movimiento cooperativo y consecuentemente como el instrumento de acción coordinada del cooperativismo. En último término, se preveía que asumiera las **funciones representativas propias de toda confederación clásica**, y las de **encuadramiento público; peculiares del corporativismo del Estado**. De ahí que estuviera llamada a ser el agente ordinario del movimiento cooperativo colectivo, dentro de la supervisión que suponía el encuadramiento sindical. Una vez más, ello suponía la **sustitución del sistema jerárquico de la Obra nacida en la fase autoritaria, por el sistema representativo de la Federación establecida en la aperturista**.

Consecuentemente con la orientación anunciada, el Estatuto de 1975 otorga personalidad jurídica a la Federación (art. 4). Le transfiere facultades sindicales de la trascendencia de la fijación de las Uniones Nacionales y Territoriales (art. 7) y le otorga un sistema de gobierno autónomo, es decir, tiende a

consagrar la autonomía del movimiento cooperativo mediante un sistema que tiene un trasfondo de descentralización por servicios aun cuando se podría discutir si satisface todas las condiciones técnicas de dicha forma de descentralización (25).

Posiblemente el extremo que más interesó al redactor de los Estatutos fue el de la organización de la Federación. Una vez más, al tratar de este punto, aparece el aperturismo hacia la democracia en boga más allá de nuestra patria. El eje jurídico (dudosamente sociológico, pues ya hemos señalado en otras ocasiones que las reuniones masivas son manejadas por minorías organizadas) lo constituía la Asamblea General. Esta se concebía como el «órgano supremo de gobierno» de la Federación (art. 9) y estaba constituida por el Pleno, sus Ponencias de Trabajo y la Comisión Permanente, como mandan los cánones liberales.

A la Asamblea se le asigna una composición mixta dentro de un criterio representativo del movimiento cooperativo: 75 por 100 de sus componentes serían representantes de las cooperativas y el resto de los miembros de la asamblea lo integrarían los Presidentes de las Uniones, Nacionales, las Federaciones Provinciales y «personas de reconocido prestigio y vinculación cooperativa» (arts. 24 y 32). Es decir, con ciertos matices organicistas, se tiende a dotar el organismo que sustituye a la Obra de un carácter concorde con el propugnado por las tendencias llamadas democráticas. Asimismo los Estatutos de 1975 fijan reglas electorales que corresponden a un criterio calificable también de democrático «clásico» (arts. 25-31). Asimismo, las reglas sobre formación de candidaturas, y designación de compromisarios respondían a la misma orientación política, dentro de un sistema de elección por grados (arts. 33-41), que correspondía tanto a la naturaleza de la Federación (agrupación de entidades de grado más primario) como a las orientaciones generales de los criterios electorales del aperturismo franquista. Además quedaba abierta la concreción de las normas electorales por la Organización Sindical (art. 57). En este aspecto también reaparece la idea de mantener en encuadramiento sindical combinado con un sistema de lo que podríamos denominar «representatividad de la base» que se halla en la esencia del paso del verticalismo autoritario de la primera fase del franquismo a la de monopolio corporativo abierto a la idea de autogobierno del tipo democrático, propio del período aperturista (26).

Asimismo aparecen los **criterios clásicos de organización de entidades de gobierno asambleístico** en la relación de los restantes órganos de gobierno federativo previstos en los Estatutos de 1975: Presidente y Vicepresidente de la Federación (arts. 15-17), establecimiento de un Comité Ejecutivo integrado por el Presidente de la Federación y los de las Uniones (artículo 16) así como de una Comisión Permanente de la Asamblea (art. 11 y 58), que naturalmente también podía actuar en Pleno (art. 10). Distinción entre plenos ordinarios anuales y extraordinarios que debería convocarse a petición del 25 por 100 de los vocales (art. 66), sanción de la figura de la Mesa de la Asamblea (art. 71), etc.

Las normas sobre **desarrollo del Pleno**: sistema de primera y segunda convocatoria (art. 69), reunión en el domicilio de la Federación (art. 68), convocatoria personal y con orden del día (art. 66) y reserva al pleno de las materias consideradas fundamentales para la vida y gobierno de la entidad, tales como la aprobación de cuentas y Memorias (art. 66), libro de las Actas de las reuniones y asignación a un Secretario de la atención legal a dichas actas y libro (arts. 74 y 75), reflejan todas ellas un propósito de ordenar según los criterios, usos y principios calificables de clásicos en nuestro derecho asambleístico cuando se refiere al funcionamiento de la Asamblea de la Federación. También aquí nos hallamos ante el paso del verticalismo jerárquico al aperturismo en nuestra ordenación cooperativa. El mismo criterio aparece en la previsión de la posible creación de Comisiones de Trabajo o Ponencias del Pleno (art. 59). Por cierto que esta previsión refleja otro matiz dentro del enfoque aperturista acabado de destacar. Los órganos colectivos, cuanto más numerosos son tienen más dificultades funcionales y precisan de comisiones delegadas más dúctiles. Como observó Parkinson (27) este fenómeno se dio incluso en el sistema de gobierno inglés, al crecer el Consejo Privado del Rey, una Comisión reducida del mismo originó el Consejo de Ministros; y al ceder éste, han aparecido las reuniones restringidas de algunos miembros del Gabinete. Lo mismo sucede con las Comisiones y Ponencias de nuestras Cortes o con las diversas Comisiones previstas en el Estatuto de la Federación de Cooperativas.

Los Estatutos de 1975 preveían asimismo el establecimiento de Federaciones Provinciales que podrán gozar de autonomía funcional o adquirir personalidad jurídica» (art. 2). Su sis-

tema de Gobierno está inspirado en el de la Federación Nacional si bien algo simplificado. Dispondrían de Asamblea (con Pleno y Comisiones), Presidente, Vicepresidente y Comisión Ejecutiva (arts. 20-22). Por consiguiente, la idea de transformar la Obra «verticalista» y jerarquizada en un sistema «democrático» y que partía de la base, alcanzó al plazo provincial.

El sistema orgánico corresponde al problema que ocupa mayor lugar en los Estatutos de 1975. Con todo, la Federación era un organismo lo bastante amplio como para que los Estatutos no pudieran pasar por alto la regulación de su **régimen económico y de su organización administrativa**. A tal efecto disponían que la Federación Nacional contaría con una Secretaría General, en cuyo seno se preveía el funcionamiento de cuatro servicios: 1.º Fomento y educación cooperativa (es decir, actuación cultural), 2.º Planificación y Desarrollo (es decir, actuación económica científica, fundamentalmente expansión), 3.º Representación cooperativa y 4.º Organización e Inspección (es decir, administración federativa interna) (art. 84). Ello suponía la necesidad de disponer de un personal administrativo, de un equipo funcionarial. A esta necesidad atendían en sus líneas generales los Estatutos señalando que la federación dispondría de personal administrativo sometido al régimen del de la Organización Sindical (art. 86), pero con disciplina funcional peculiar, es decir, con dependencia funcional de los órganos de la Federación (arts. 87-90). Una vez más, esta regla refleja el criterio de dotar de **autonomía jurídica** a la Federación (dependencia orgánica de los funcionarios referida a las autoridades federativas), pero **vinculada a la Organización Sindical** (sumisión de los funcionarios adscritos a la Federación al estatuto de los funcionarios sindicales). Este criterio, y su relación con la estructura de la Secretaría, están en directa relación con el origen de la Federación, que al proceder de la Obra Sindical, no podía evitar verse condicionada por su precedente inmediato.

Influidos en parte por el precedente del período anterior y también por la tendencia del cooperativismo a dotar a sus organizaciones federativas de **funciones arbitrales**, los Estatutos de 1975 prevén que la Federación ejerza funciones de esta índole. A tal efecto disponían que el arbitraje podría resultar sea obligatorio, en realidad **autoobligado** (si trataba de cooperativas que así lo establecieran en sus estatutos) o voluntario (en los demás casos). Concebía asimismo el arbitraje como **inter-**

no al movimiento cooperativo (entre cooperativas, y éstas y las Uniones o Federaciones) (art. 92). En ello el redactor de los Estatutos de 1975 refleja un evidente propósito de adoptar los criterios imperantes en esta materia en el movimiento cooperativo extranjero. Y en este caso este criterio lo adopta con bastante acierto técnico, habida cuenta de los pleitos complicados que por esta vía podían ser evitados. Con el propósito sin duda de ofrecer garantías en cuanto al procedimiento arbitral, los Estatutos de 1975 prevén una Comisión Especial de Arbitraje en el seno de la Federación, y fijan las líneas generales de su procedimiento: fase de alegaciones escritas, seguida de base de prueba, con el principio de libertad probatoria en cuanto medios y apreciación, y el aspecto más original del sistema es la actuación de un Instructor que lleva el procedimiento y somete el proyecto de fallo a la Comisión (toda distancia guardada ejerce las funciones de Juez de Primera Instancia en las fases de alegaciones y prueba y la de Ponente en la resolución). En materia de recursos sólo cabrían los de la ley para los arbitrajes de equidad (art. 94).

A decir verdad todo el texto de los Estatutos está inspirado por una preocupación por sancionar el **principio de seguridad jurídica**. Así lo proclaman además directamente los artículos 97-100 al sancionar dicha seguridad jurídica mediante un sistema de impugnaciones y recursos de los actos federativos que supone la aplicación al mundo cooperativo de los criterios generales sobre nuestro sistema administrativo. Asimismo regulaba las garantías en materia de cuentas y determinaba la intervención del Pleno de la Asamblea en su aprobación. Todo ello suponía una vez más la adecuación a las características de la Federación de los criterios generales reguladores del derecho administrativo y de los que atienden al funcionamiento de los órganos colectivos (28).

3. Líneas básicas del proceso evolutivo.

a) Cabe señalar ante todo un proceso de **progresiva diferenciación** entre la forma jurídica cooperativa y otras formas societarias. La legislación decimonónica carece de una distinción plena entre cooperativas, sindicatos y asociaciones (sometidos a la misma Ley de Asociaciones). Tan sólo la posibilidad de constituir cooperativas al amparo del art. 124 del Código de Comercio daba una base para cierta diferenciación positiva

respecto de otras formas societarias. Y esta falta de perfilación jurídica tenía lugar en una época en que ya se daba la plena distinción socioeconómica (29).

En realidad estamos aquí ante un **importante problema de filosofía jurídica**. El número de **conceptos que cabe considerar en el terreno de la abstracción es amplísimo** y además diferenciable según el **grado de su generalidad o concreción**. Pero el Derecho, como las demás disciplinas científicas, entre ellas la Económica y la Sociología (y por tanto por triple razón el Derecho sobre sociedades económicas) **no puede operar con la infinita gradación de ideas** que se podrían fijar en una escala que va de lo general a lo concreto. Ha de circunscribirse a utilizar los términos que son necesarios o cuando menos útiles para el fin regulador propio de la función jurídica. Por tanto ha de seleccionar. Pero **esta selección variará según las conveniencias normativas de cada momento**, y ello por la misma razón de ser de la selección. Es decir, variará según un **criterio instrumental propio del derecho positivo**. Lo sucedido con las cooperativas y las asociaciones es un caso particular de este fenómeno.

En todo caso las leyes sindical de 1932 y de cooperativas de 1931 marcan la diferenciación plena entre el régimen jurídico y las figuras sindical y cooperativa. Pero **no plantean como importante el de sus posibles vinculaciones. Lo contrario sucede a partir de la ley de 1938**. El mismo carácter de corporaciones públicas de carácter omnicompreensivo de las profesiones económicas, exigía evitar que este objetivo se viera burlado y uno de los posibles medios de burla eran falsas cooperativas de trasfondo sindical. De ahí el cambio radical de la posición del legislador. Ahora bien, dentro de este cambio radical de regulación, subsiste el criterio de diferenciación, puesto que las cooperativas son entidades privadas encuadradas en un organismo público, la Organización Sindical y su Obra primero y la Federación después.

b) En relación con el proceso de progresiva diferenciación tiene lugar otro de **progresiva clarificación de las relaciones** entre cooperativas y sindicatos. En realidad esta segunda característica es consecuencia poco menos que necesaria de la anterior: su diverso régimen imponía mayores diferencias jurídicas y planteaba más problemas en cuanto a sus mutuas relaciones; era preciso en consecuencia regular su distinción y sus

mutuas relaciones. Así pasamos de un sistema en que las relaciones entre cooperativas y sindicatos no está reglado y la distinción es jurídicamente confusa, aun cuando sociológicamente ya era patente (régimen del siglo pasado) a otro de clara diferenciación, sin regulación concreta de relaciones (régimen de 1931) y finalmente a otros en que no sólo la diferenciación sino sus relaciones son cada vez perfiladas con más detalle (régimenes de 1942, 1971 y 1974).

c) También cabe señalar una evolución de nuestro sistema jurídico en materia de la **asunción de funciones públicas cooperativas, es decir, administrativas por los organismos sindicales**. La ley de 1931, ignoraba esta asunción, por lo mismo que no partía del principio de encuadramiento necesario de las cooperativas en unas corporaciones públicas, como hacía el Nuevo Estado. La ley catalana de 1934 se abre a la idea de una intervención de las organizaciones privadas en la vida de las cooperativas, por las facultades que reconocía a ciertas federaciones, pero se trata de federaciones cooperativas, no sindicales.

Un cambio radical en esta materia resulta del nacionalsindicalismo, como consecuencia lógica de la implantación del corporativismo profesional público. Ello originó una **distribución de las funciones públicas entre los organismos ministeriales y los sindicales**. Este criterio subsiste en sus líneas generales a través de las legislaciones de 1938, 1942, 1971 y 1974, si bien varía en los detalles de la distribución. En todo caso, en todo el período franquista subsiste la idea de traspaso (parcial) de funciones estatales cooperativas del Estado a la Organización Sindical. A través de las diversas legislaciones del Nuevo Estado, la distribución de funciones entre la Organización Sindical y el Ministerio de Trabajo, siempre tuvo un cierto carácter **casuístico**, fruto de la precisión de concretar en su detalle la actuación de ambos organismos. No obstante este casuismo y las variantes de distribución de funciones en su detalle, se apreciaba una tendencia constante a asignar al Ministerio de Trabajo la llamada **alta administración** cooperativa y a la Organización Sindical la **baja administración**, pero no en el sentido peyorativo de administración secundaria, sino en el funcional de **ejercicio de las facultades más directamente vinculadas a la vida cotidiana** de las cooperativas. Esta selección no era caprichosa. Pesaba, en las funciones asignadas al Ministerio, el precedente de las funciones clásicas estatales asumido ya bajo la legislación de 1931; y en las funciones asignadas a la Orga-

nización Sindical, el hecho de tratarse de un organismo con funciones representativas de las actividades económicas (declaración XIII del Fuero del Trabajo). En todo caso este criterio se aplicó con un alcance muy amplio (asignación a la Inspección de Trabajo de la Alta Inspección cooperativa y a los veedores sindicales de la que se dio en llamar baja inspección). En esta distribución de funciones cabe señalarse también un **proceso de progresiva tecnificación y concreción**, que creemos evidente comparando, incluso superficialmente, las leyes de 1938 y 1974. En todo caso, la llamada baja administración **tendía** a estar integrada por las funciones más vinculadas al contacto directo con el movimiento cooperativo (contacto directo más fácilmente asumido por la Organización Sindical por su carácter de institución encargada del encuadramiento y representación de las actividades profesionales); es decir, por estar más «cerca» de las cooperativas la Organización Sindical que el Ministerio de Trabajo. En cambio éste, de conformidad con el precedente histórico, tendía a asumir las funciones administrativas de supervisión de la actividad societaria en sentido estricto (aprobación de la constitución de las cooperativas, imposición de sanciones en caso de comisión de faltas, etc.).

En todo caso en el período 1931-1974 las **relaciones entre los sindicatos y las cooperativas** han pasado por tres fases: **ignoradas**, lo que no es sinónimo de prohibidas (1931), **regladas** (1938 y 1942) y **perfiladas** (1971 y 1974). Lo mismo cabría decir respecto de la **colaboración entre los organismos sindicales y el Ministerio de Trabajo** en materia cooperativa. De ahí que en las fases segunda y tercera operara un **principio de cooperación** entre la administración laboral y la sindical. La perfilación de su aplicación introdujo variantes en los detalles de la puesta en práctica del mismo. Pero siempre aparecen tres grupos de **funciones cooperativas públicas**: estrictamente **ministeriales**, estrictamente **sindicales** y de **acción conjunta** (por ejemplo iniciación de la tramitación de los expedientes de constitución de cooperativas ante la Organización Sindical y terminación de los mismos en el Ministerio de Trabajo).

d) La **representación del movimiento cooperativo** ha registrado también una evolución en relación con nuestro derecho sindical. Las legislaciones de 1931 (general) y de 1934 (catalana) **deslindaban** la representación del movimiento cooperativo del sindical, y en general tendían a una **regulación escueta** de la representación del movimiento cooperativo en los órganos públi-

cos, y ello a través de los de su representación en órganos colectivos (Sección de Cooperación en el Consejo de Trabajo en la esfera central; Consejo Superior de Cooperación en el Principado). En cambio la legislación del período 1938-1975 asigna a la Organización Sindical tanto la función de **encuadramiento** de las cooperativas como la de **representación** del movimiento cooperativo. Es decir se ha pasado de un sistema de **divorcio legislativo** entre sindicatos y cooperativas (leyes de 1931 y 1934) a otro de **incorporación** (sistema de 1938 a 1975). Pero dentro de estos últimos, podremos señalar una diferencia importante entre la **representación autoritaria** (leyes de 1938 y 1942) y la **representación democratizante** (reglamento de 1971, ley de 1974, Estatutos de 1975). La primera, con todo, no suponía una prohibición de la representación de las cooperativas a través de los sindicatos, sino que la misma resultaba en esencia no reglada y por tanto, el legislador dejaba a los interesados la opción entre establecer o no la participación cooperativa en los sindicatos; con las ventajas aparentes de una mayor ductilidad funcional y el peligro de deformar su naturaleza y finalidades. Inútil decir que la opción entre una u otra soluciones jurídicas era aconsejable según todo un contexto sociopolítico y que no pueden enjuiciarse estas soluciones con criterios que no contemplen el conjunto del panorama politicosocial del país. Con todo, hay que señalar que, tanto el legislador de 1931, como los del período 1938-42, fueron consecuentes con los principios de que partían.

Es de advertir que el legislador de 1938 a 1975 parte de dos principios que no son contradictorios: el de plena diferenciación jurídica entre cooperativas y sindicatos y el de integración de estas en aquellos y decimos que no son contradictorios por cuanto si los integra sin confundirlos es precisamente porque los distingue plenamente. Consecuencia de este sistema (diferenciación, pero obrante los unos como sociedades encuadradas y el otro como corporación pública encuadradora), será la existencia **en el seno de la Organización Sindical de un organismo especializado en materia cooperativa** (la Obra Sindical primero, la Federación posteriormente).

e) Consecuencia de los cambios de orientación legislativa en materia de relaciones entre sindicatos y cooperativas, lo fue asimismo la revisión de la **estructura y encuadramiento del alto Consejo cooperativo**. Inicialmente dicho Consejo tuvo carácter **administrativo** (legislación general de 1931 y catalana de 1934).

Posteriormente fue **sindical**, pero con tendencia a vincularlo a la Obra (legislación de 1942-43 y de 1971). Finalmente en 1974 se apunta una tendencia, que los posteriores cambios políticos no han permitido probablemente llegue a sus últimas consecuencias hacia la **dualidad de cuerpos colectivos**: altos órganos colegiados de la Federación y Comisión de Coordinación Cooperativa de carácter interministerial (art. 61 de la ley de 1974). Quizá esta solución era la que mejor compaginaba las necesidades del movimiento cooperativo de gozar de órganos propios, con la de coordinación de los diversos organismos estatales llamados a intervenir en la vida cooperativa.

f) El encuadramiento del movimiento cooperativo en la Organización Sindical que diferencia el período 1938-75 de las épocas inmediatamente anteriores supone la asunción por la Organización Sindical de dos tipos de funciones: en primer lugar de algunas que ya asumía el Estado (caso de la intervención sindical además en la constitución de las cooperativas y en su inspección. Pero supone la **elevación a públicas de nuevas funciones administrativas**, por ejemplo el encuadramiento confederal. Este cambio está dentro de la línea de orientación intervencionista en economía que es característico de la ideología nacionalsindicalista y de la derecha en sentido propio (es decir excluyendo de la misma al liberalismo), también llamada ultraderecha.

g) El encuadramiento sindical siempre ha sido preciso hacerlo **contemplando las especiales características de las Empresas cooperativas**. En las legislaciones de 1931 y catalana de 1934 esta especialidad resultaba indirectamente de la sumisión a dos regímenes legales distintos (ley de cooperativas y ley de asociaciones profesionales). En los diversos sistemas del período 1938-1975 la especialidad cooperativa resultaba de la existencia de órganos especiales cooperativos en el seno de la C. N. S. (Obra Sindical de Cooperación primero, Federación cooperativa después).

h) El sistema federativo cooperativo ha pasado en nuestro país por tres fases: **extrasindical** (ley de asociaciones de 1887, legislaciones cooperativas de 1931 y 1934), **sindical público autoritario** (sistemas de 1938 y 1942) y **sindical aperturista público** (sistema anunciado en el reglamento de 1971 y desarrollado en la ley de 1974 y Estatuto de 1975). El extrasindical suponía en gran medida un sistema de **autoimpulso** del movimiento coope-

rativo mediante sus Federaciones. Los de 1938 a 1975) suponían un **impulso sindical público** (rasgo común al periodo autoritario y al aperturista).

Pero tanto el sistema de Federaciones privadas como el de Uniones públicas (es decir los diversos regímenes de 1931 a 1975) tienen en común una **organización gradual (gradación territorial)** aun cuando las áreas fueran muy distintas en la ley catalana de 1934 que en las legislaciones generales e incluso éstas no previeran siempre los mismos escalones) y **gradación profesional** (Uniones según cada tipo de cooperativas con tendencia a una confederación general cooperativa).

Asimismo las tres fases señaladas al iniciar este apartado suponen respectivamente un sistema **liberal pluralista** (legislaciones de 1931 y 1934, a cuyo amparo las cooperativas podían crear cuantas Federaciones quisieran, con máxima autonomía, pero una eficiencia dudosa), **unitario autoritario** (sistemas de 1938 y 1942-43 en que las Uniones se fijan por vía de autoritariedad, el encuadramiento en las mismas es preceptivo y la designación de sus Juntas Rectoras está altamente intervenida, en principio al menos por el poder público) **lo que bien aplicado** hubiera permitido prevenir «desviacionismos» y **liberal unitario** (iniciado una vez más en el Reglamento de 1971 y desarrollado en la ley de 1974 y Estatuto de 1975 en que el encuadramiento en las Uniones sigue siendo obligatorio, pero el poder público reduce su intervención en los órganos de gobierno).

i) Los **principios generales organizativos de los órganos de encuadramiento de las cooperativas han variado con las mismas modificaciones sufridas por el sistema general organizativo** en esta materia. En efecto, la legislación de 1931 **tendía** a aplicar a las federaciones los principios del **derecho de asociaciones** (una vez adecuados a los fines economicosociales de las cooperativas). La legislación catalana de 1934 seguía en líneas generales la misma orientación, pero **tendía a acentuar la participación** de las Federaciones en **funciones públicas** (inspección cooperativa, representación en el Consejo Superior de Cooperación de la Región hispanooriental). El sistema de 1938, desarrollado en 1942-43, pasaba a aplicar a los órganos de encuadramiento del movimiento cooperativo (Obra Sindical de Cooperación) principios organizativos de **derecho administrativo** (adaptados naturalmente a la doble especialidad de la Organización Sindical y a la finalidad que en su seno había de aten-

der la Obra) y de **derecho corporativo representativo público** (régimen de las Uniones, también adecuado a los peculiares problemas que planteaban el cooperativismo, en particular prevenir su desviación política, es decir respeto efectivo al principio de neutralidad ideológica), y finalmente el Reglamento de 1971 se abre a una nueva orientación, que desarrollan la ley de 1974 y los Estatutos de 1975. Como consecuencia del llamado aperturismo franquista se **acentúa la aplicación de los principios de derecho corporativo público** (transformación de la Obra en Federación representativa).

j) El cambio de orientación que supone el paso de la legislación de fondo privatista de 1931 a la de trasfondo publicista sindical de 1938 a 1975 originó una **ampliación de las funciones públicas asignadas** a los órganos de encuadramiento y representación del movimiento cooperativo. Esta tendencia subsiste en lo esencial en las diversas legislaciones del período 1938-75. En efecto la Obra y luego la Federación y sus Uniones tienen funciones de encuadramiento general, información y asesoramiento públicos, promoción pública, representación corporativa del movimiento cooperativo, e incluso arbitraje cuasinesesario. Es decir, rige un sistema de **función sindical plural**, en relación con la asignación de la llamada baja administración y también en relación con la condición de órgano de encuadramiento público del cooperativismo.

La asunción de este mismo conjunto de facultades llevó a los Estatutos de 1975 a concretar con criterios publicísticos la aplicación del **principio general de seguridad jurídica**.

IV.—ENCUADRAMIENTO REGISTRAL.

1. Los diversos sistemas jurídicos registrales.

Las cooperativas son personas jurídicas y es una necesidad técnica, cuando menos de la actual fase histórica, disponer de registros de las personas jurídicas, estando el acto de la inscripción registral directamente relacionado con el del reconocimiento de personalidad a las diversas colectividades. De ahí que hayan surgido muy distintos registros que atienden a este fin: registro mercantil, registro de asociaciones, registro de comunidades religiosas acatólicas (art. 36 de la ley 44 de 1967), etcétera. Las cooperativas no podían ser excepción a esta regla que supone dos principios generales: el de **general inscripción**

de las personas jurídicas privadas en su respectivo registro y el de **especialidad de los diversos registros.**

La **justificación de estos criterios** no es difícil: el desarrollo de los grandes Estados (en nuestro caso del que institucionaliza la hermandad hispánica aun cuando sin abarcar actualmente el Rosellón, Portugal y el Norte euscaro) y la aparición en su seno de grandes urbes, **dificultan grandemente un conocimiento directo de las sociedades existentes**, sus órganos de gobierno, etc. Asimismo la especialidad de los registros facilita su consulta, y su organización adecuada a las características de las entidades registradas. De ahí pues que nuestra legislación contemporánea haya tendido a ordenar registro de cooperativas. Pero el sistema ha variado considerablemente en él con los diversos sistemas legislativos.

a) La **legislación decimonónica** (ley de asociaciones, Código de Comercio y sus normas complementarias) no prevén un registro cooperativo especial, y difícilmente podían hacerlo si no sancionaba las cooperativas como figura jurídica diferenciada. Ahora bien, al disponer el registro, tanto de las sociedades mercantiles como de las asociaciones, venía a prescribir indirectamente el registro de las cooperativas y a someterlos, sea al Registro mercantil, sea al de Asociaciones, según la forma jurídica que adoptaran. Estamos pues ante un sistema de **obligatoriedad registral**, pero **sin especificidad cooperativa.**

b) La **legislación de 1931** adoptó el sistema de registro **único, pero específico** y dependiente directamente del Ministerio de Trabajo, es decir, del organismo al que se encomendaba la política estatal cooperativa.

En esta solución influiría el precedente que suponía la legislación de asociaciones. Pero estaba de acuerdo con el conjunto del sistema legal, en particular con el hecho de que se asignara a dicho Ministerio la aprobación de la constitución de las cooperativas. Dada la vinculación entre el proceso de aprobación y la primera inscripción, se explica fácilmente que se optara por esta solución técnica.

c) La ley catalana de 1934 supuso un sistema de **dualidad registral.** Subsistía naturalmente el Registro de general en Madrid, con arreglo a la ley y reglamento de 1931. Pero aparecía otro propio de la Región autónoma, en Barcelona. Esta dualidad era por tanto **territorial** y se limitaba a implicar una lógica adap-

tación del sistema registral a la nueva situación administrativa de Cataluña.

d) Otra característica muy distinta tiene el sistema registral basado en la legislación de 1942-43. En esta también se conoció la **dualidad registral** (registro ministerial y censo sindical). Pero la dualidad ya no respondía a un criterio básicamente territorial la razón de la dualidad era **institucional**. También en este caso la dualidad era consecuencia del nuevo sistema administrativo. Al intervenir fundamentalmente dos órganos públicos (Ministerio de Trabajo y Obra Sindical de Cooperación) cada uno de ellos sintió la necesidad de disponer de su registro. Con todo, ambos no tenían el mismo carácter (acreditativo del goce de personalidad el ministerial, de conformidad con el precedente legislativo; informativo el sindical, de acuerdo asimismo con su nueva razón de ser).

e) La ley de 1974 marcó una **tendencia al sistema triple**, tendencia que los cambios políticos que siguieron a la muerte de Franco han hecho que no haya llegado a sus últimas consecuencias. La nueva legislación, a los registros ya clásicos (sindical y ministerial), añadía la inclusión de las cooperativas en el **registro mercantil**. Ello contribuía a hacer del Registro Mercantil un registro de empresas y corroboraba el trasfondo lucrativo de las cooperativas a que nos hemos referido en otras ocasiones. Pero la inclusión de las cooperativas en el Registro Mercantil planteaba problemas técnicos, no insolubles, pero que exigían que la ley de 1974 tuviera un desarrollo reglamentario, básicamente para adaptar la técnica registral a la variabilidad de elementos fundamentales (socios y capital) característica de las cooperativas. A causa de la situación política tan especial que España atraviesa en el actual período postfranquista, dicho desarrollo reglamentario no ha tenido aún lugar y por el momento, la inscripción registral mercantil de las cooperativas es letra muerta y ello pese a resultar altamente aconsejable para que quienes tratan con las cooperativas y por tanto para que el mismo cooperativismo se beneficie de la seguridad en el trato jurídicoeconómico proporcionada por la publicidad registral.

f) Finalmente a través de disposiciones varias han aparecido registros **especiales o sectoriales** de diversos Ministerios, que no responden a una intervención general en la vida cooperativa, es decir que atienden a necesidades específicas contro-

ladas por dichos Ministerios (Hacienda en relación con el crédito, etc.). Esta realidad ha venido a ser admitida por la legislación vigente.

2. La tendencia pluralista.

Lo acabado de señalar permite registrar una tendencia a pasar de la **unidad registral** (sistema de 1931) a la **pluralidad**. Asimismo permite advertir que el desarrollo de esta tendencia es **progresivo**. Finalmente podemos señalar que esta tendencia obedece, en sí, a **necesidades técnicas** en la utilización de los Registros, necesidades que ya han sido apuntadas. Pero que, si bien la motivación inmediata es técnica, su **causa remota es política**, por cuanto han sido los cambios políticos (establecimiento de la Generalidad de Cataluña en tiempos de la República, de la Organización Sindical bajo Franco, etc.), los que han hecho variar a su vez las conveniencias técnicas.

NOTAS

- (1) LLUIS: *La evolución de las directrices fundamentales de la legislación cooperativa española*, «Estudios Cooperativos» (núm. 36, 1976), páginas 3-40.
- (2) Véase la nota anterior.
- (3) A. GALLART FOLCH: *Derecho español del Trabajo*, Barcelona, 1936, páginas 405 y siguientes.
- (4) F. SALINAS RAMOS: *El primer marco jurídico del cooperativismo agrario* «Estudios cooperativos», núm. 39 (1976), pág. 59.
- (5) GALLART: *ob. cit.*, pág. 199.
- (6) La variabilidad en la adscripción orgánica venía afectada por una cierta tendencia continua, fruto de las incidencias políticas, a modificar la estructura de los Ministerios, acentuada en este caso por otra tendencia a la movilidad normativa, muy acusada en las ramas jurídicas afectadas por el moderno problema social, trátase del Derecho de Trabajo. (Véase LLUIS *Manual de Derecho Laboral*, Barcelona, Bosch, 1975, pág. 36 y sig.) o del derecho agrario. (Véase Juan J. SANZ JARQUE *Derecho agrario*, Madrid, 1975, páginas 53 y siguientes).
- (7) LLUIS *Derecho de cooperativas*, Barcelona, 1972, Tomo I, pág. 243.
- (8) La incidencia de la política y de los sistemas administrativos y sociales, por su misma naturaleza, por las vinculaciones entre el fenómeno cooperativo y estas otras cuestiones, es general en todo el mundo (lo cual es cuestión distinta de la politización de las cooperativas que en todo caso se ha de repudiar). El examen de los fenómenos cooperativos en el extranjero y su comparación con lo sucedido en nuestro país corrobora lo acabado de in-

dicar. Véase J. AFENTAKIS *La mouvement cooperatif en Grece* «Annales de l'économie collective» súm. 64 (1976) pág. 219 y sig. C. KÖBEH *Le mouvement cooperatif au Liban* «Revue d'Études Cooperatives», núm. 186 (1976), pág. 87 y sig., LLUIS *La cooperación clásica y el socialismo autogestionario yugoslavo* «Estudios Cooperativos» núm. 41 (1977) pág. 3-63 y C. MARQUES PINHO *L'Etat brésilien et les cooperatives* «Revue d'Études cooperatives», núm. 186 (1976) pág. 53 y sig. Insistiendo sobre la importancia del influjo del contorno economicosocial en la organización cooperativa cabría recordar, que R. CARBONELL DE MASY (*Las cooperativas de detallistas en el sector alimentario. Contrastes entre experiencia internacional y nacional*, en «Estudios Cooperativos» núm 41 de 1977) ha puesto de relieve cómo la diversa fuerza económica de las cooperativas, según cada país, plantea problemas totalmente distintos de control de sus actividades y por tanto de organización de dicha supervisión.

- (9) Sobre los organismos que ha necesitado establecer el Ministerio de Hacienda para aplicar la legislación sobre el especial régimen fiscal de las cooperativas, véase J. M. DE LUIS ESTEBAN, *Las Sociedades cooperativas y su régimen tributario*, Madrid, 1977, pág. 256 y sig.
- (10) Véase F. LOPEZ-NIETO Y MALLO *La ordenación legal de las asociaciones* Barcelona, 1974, pág. 186-194 y LLUIS *Derecho de Asociaciones*, Barcelona, 1967, pág. 373 y sig.
- (11) Véase J. REVENTOS CARNER *El movimiento cooperativo español*, Barcelona, 1960, pág. 103 y sig.
- (12) Véase LLUIS *Derecho de cooperativas...*, pág. 244 y sig.
- (13) Véase J. L. DEL ARCO ALVAREZ *Génesis de la Nueva Ley* «Estudios cooperativos» núms. 36-38 (1975-76), pág. 6.
- (14) Véase J. L. DEL ARCO *Necesidad y riesgos de una nueva Ley de Cooperación*, Zaragoza, 1972, pág. 32 y sig. y LLUIS *Las sociedades cooperativas y su régimen de gobierno*, «Estudios Cooperativos», núms. 36-39, páginas 85 y siguientes.
- (15) Consecuencia del nuevo sistema era que el poder público determinara en qué Unión debía encuadrarse la cooperativa (art. 49 del Reglamento de 1943), según su fin principal (art. 46 de la Ley de 1942) que interviniera en el nombramiento de miembros de las Juntas Rectoras y Consejo de Vigilancia de las Uniones (arts. 51 y 52 de la Ley y 61-65 del Reglamento), que las cooperativas debieran informar a las Uniones sobre sus Estatutos, socios, etc. (art. 50 del Reglamento), que determinara los sistemas de financiación de las Uniones y supervisara sus presupuestos y cuentas (arts. 57-59 del Reglamento), que tendiera a no marcar la distinción entre conciertos y Uniones, tendiendo a asignar a éstas la realización de las operaciones económicas intercooperativas, etc. Esta *mayor intervención* del poder público en la vida de las Uniones es lo que explica que su ordenamiento legislativo fuera *más detallado* que el que nos ofrece la legislación de 1931.
- (16) Merece destacarse que, tanto el sistema de 1974, como los anteriores, no prevén organizaciones federativas cooperativas españolas en el extranjero. Sin duda pesan en ello los problemas que podrían surgir en el ámbito de la política internacional. Pero quizá también otro factor. El desarrollo de

la emigración española, a Hispanoamérica primero, a Europa después ha originado sociedades donde se agrupan nuestros compatriotas. Pero, que sepamos, estas sociedades rara vez han optado por la forma cooperativa. Ello es evidente en el caso alemán donde la emigración española es de una importancia sobradamente conocida. Sobre las organizaciones de emigrados en Alemania, véase H. BECHER y G. ERPENBECK *Freizeit ausländischer Arbeitnehmer* en «Studien zur Kommunalpolitik» (vol. 16), Bonn, 1977, páginas 108 y siguientes.

- (17) La permanencia en el tiempo de la existencia de fórmulas federativas está en relación con la importancia misma del principio federativo para el movimiento federativo. Sobre su trascendencia en nuestro sistema cooperativo, véase DEL ARCO *Los Principios cooperativos en la Ley General de cooperativas*, «Estudios cooperativos» núms. 36-38, pág. 63.
- (18) La posibilidad mental de operar con un concepto general no significa que de suyo ello sea o no aconsejable. Para pronunciarse sobre las ventajas o inconvenientes de operar con ideas más generales o específicas hay que analizar las necesidades técnicas de cada momento dado. Los problemas que ello planteó en materia cooperativa los hemos apuntado en nuestro *derecho de asociaciones*, págs. 10, 53, 91-95, 136 y 386, y concretado en *Las sociedades cooperativas...*, pág. 90 y sigs. Sobre esta cuestión véase también B. PELLISE PRATS, voz *asociación*, en «Enciclopedia Jurídica Seix», Tomo III, Barcelona, 1951, pág. 62.
- (19) SALINAS *ob. cit.*, pág. 41 y sigs.
- (20) Los analizamos en LLUIS *Las variaciones del derecho laboral en Europa Occidental*, Barcelona, 1966, pág. 62 y sigs.
- (21) Véase J. REVENTOS CARNER *El movimiento cooperativo español*, Barcelona, 1960, pág. 21 y sig. Con todo ya en la vida ordinaria se había acusado la tendencia a no confundir las cooperativas y los sindicatos. Ello es fácilmente apreciable en obras de autores tan distintos como GALLART FOLCH (*ob. cit.* págs. 117 y 405) y A. VICENTE Y GELLA (*Introducción al Derecho Mercantil Comparado*, Barcelona, 1930, pág. 152 y sig.).
- (22) Véase DEL ARCO, *Génesis...* pág. 8 y sig.
- (23) El pleno desarrollo de la ley de 1974 requería la aparición de una serie de disposiciones complementarias. Véase sobre el particular J. J. SANZ JARQUE *Normas de aplicación de la Ley General de Cooperativas que es preciso dictar según mandato expreso de la misma*, «Estudios cooperativos» (números 36-38), págs. 225 y sigs. Los cambios políticos que sucedieron once meses después de promulgada la ley han retrasado la aparición de sus disposiciones de desarrollo. Una excepción a este escollo la constituye el Reglamento de la Federación, publicado el mismo año 1975 y que más adelante analizamos en lo que aquí interesa.
- (24) Véase F. VICENT CHULIA, *El régimen económico de la cooperativa en la nueva ley de 19 de diciembre de 1974* «Estudios Cooperativos» núm. 36-38, página 157 y sig. y F. ELENA DIAZ *Ideas sobre una posible interpretación de las partidas del pasivo de las cooperativas según la vigente ley* «Estudios Cooperativos» núm. 36-38, pág. 185 y siguientes.

- (25) Véase L. SPIEGEL, *Derecho administrativo*, Barcelona, 1933, pág. 67 y siguientes.
- (26) Téngase en cuenta que, en sí, no cabe identificar las ideas de autogobierno y de democracia. La autonomía, el autogobierno, es una *forma de ejercer* las funciones de gobierno interno de un órgano determinado, el *grado de autogobierno* está constituido por la suma de las funciones asignadas a dicho órgano (sólo el órgano soberano posee la plena facultad de autogobierno), y la democracia es un *sistema de acceso al poder*, a la titularidad en este caso de los órganos de gobierno autónomo. Pero caben formas de autogobierno con otros medios de acceso al poder, como por ejemplo los conocidos en la España tradicional antes de que la invasión francesa diera pie a que los liberales llegaran a gobernarnos. Esto aparte, el ideal de autogobierno democrático en el campo del cooperativismo, por el mismo origen de la ideología democrática, supone un factor de politización, de traslado al mundo de la cooperación de unos criterios surgidos en el de la política. Y ello puede merecer muchas reservas. Véase LLUIS, *Derecho de cooperativas*, tomo I. Barcelona, 1974, pág. 66 y siguientes.
- (27) Véase C. N. PARKINSON, *La ley de Parkinson y otros ensayos*, Barcelona, 1963, pág. 62 y sig. El carácter irónico de la obra no desdice de la veracidad del fenómeno que señala.
- (28) Advertirá el lector que la legislación de los últimos tiempos del período franquista (Reglamento de 1971, ley de 1974 y Estatutos federativos de 1975) tienen como notas comunes y tendencias generales las siguientes: *perfilación técnica* del ordenamiento legal, *subsistencia en lo esencial de las funciones sindicales* que, en materia cooperativa anunciaba la ley de 1938 y desarrollaba la legislación de 1942/43 y finalmente *liberalización o democratización* (revisión del sistema de veto, apertura en materia electoral, etc.). Es decir, se tendía a *mantener* las competencias del sindicalismo público pero a *modificar su modo de actuación*.
- (29) Véase REVENTOS, *ob. cit.*, pág. 66 y sig.