

LA INTERVENCIÓN TEMPORAL DE LAS COOPERATIVAS

JOSÉ CUESTA REVILLA
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Jaén

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA REGULACIÓN DE LAS COOPERATIVAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: 1. *El complejo panorama legislativo español en materia de cooperativas derivado del problemático reparto de competencias en la Constitución.* 2. *La Administración pública y las cooperativas: la intervención ordinaria.*—III. LA INTERVENCIÓN TEMPORAL DE LAS COOPERATIVAS: 1. *Régimen jurídico vigente.* 2. *Ámbito de aplicación.* 3. *Sujetos de la intervención:* A) Sujeto pasivo: la cooperativa. B) Sujeto activo: la Administración. 4. *Causas de la intervención.* 5. *Requisitos del acuerdo de intervención:* A) La necesidad de motivación de los acuerdos de intervención. B) El principio de proporcionalidad como criterio determinante de la elección de la medida a adoptar. C) El trámite de audiencia. 6. *Las clases de intervención previstas en nuestra legislación cooperativa:* A) Introducción: un modelo de clasificación general. B) Clases de intervención temporal: a) La intervención-presidencia. b) La intervención-aprobación. c) La intervención-sustitución. 7. *El procedimiento de adopción de las medidas de intervención:* A) Los órganos competentes para acordar la intervención. B) La ejecución del acto. 8. *El cese de la intervención temporal:* A) El levantamiento de la medida de intervención. B) La responsabilidad de los interventores.—IV. CONSIDERACIÓN FINAL.

RESUMEN

La regulación de la intervención administrativa de empresas adolece de una gran imprecisión en nuestro ordenamiento jurídico. El caso de la legislación cooperativa no es una excepción. En este ámbito, al problema de un excesivo número de leyes autonómicas sobre cooperativas, repetitivas y nada innovadoras, se añade que la intervención no sólo no es contemplada en todas ellas, sino que, además, su tratamiento varía sustancialmente de unas Comunidades a otras. El presente artículo pretende poner en evidencia estas deficiencias, nada deseables tratándose de una medida tan incisiva como ésta, que viene a limitar drásticamente la libertad de empresa consagrada en nuestra Constitución.

Palabras clave: cooperativas; libertad de empresa; intervención de empresas; intervención administrativa.

ABSTRACT

Regulations on administrative intervention in firms suffer from relevant inaccuracies in our current body of law. Current cooperative regulations are not an exception. In this context, in addition to the problem that there is an excessive number of regional acts aimed to rule cooperative firms, which are repetitive and outdated, we find that intervention is not considered in all of them and, furthermore, that the application of these regulations significantly varies from one region to another. This paper tries to highlight the aforementioned undesirable inaccuracies, which should be solved since intervention is a key element which may have serious effects on trade and business freedom, which is a core right established by the 1978 Spanish Constitution.

Key words: cooperative societies; freedom of enterprise; intervention in companies; administrative intervention.

I. INTRODUCCIÓN

En 1843, en Rochdale, una pequeña población inglesa cerca de Manchester, 28 trabajadores, después de infructuosas huelgas reclamando un aumento de sus jornales, ante el fracaso de sus reivindicaciones se vieron en la necesidad de buscar una solución por su cuenta. Al cabo de un año, en 1844, estos 28 trabajadores abrieron un modesto local en el que se guardaban artículos de consumo comprados al por mayor que, allí mismo, vendían a los propios socios al precio de costo y al contado, y sin necesidad por tanto de intermediarios. Sin saberlo, estaban fraguando la que puede considerarse la más universalmente conocida cooperativa del mundo: *Rochdale Society of Equitables Pioneers* (La Cooperativa de los justos pioneros de Rochdale). Su principal aportación fue la elaboración de unos Estatutos como regla de funcionamiento que no sólo traspasaron las reglas de la propia sociedad, sino que se extendieron y fueron asumidos por otros grupos formados en otros muchos países¹.

Mucho ha llovido desde entonces y, desde luego, muchos, profundos e importantes han sido los cambios experimentados por el fenómeno cooperativo, que, por otra parte, ha tenido una generalizada expansión. A través del tiempo se ha ido matizando la esencia y la naturaleza social y empresarial típicas de las cooperativas; y así podemos afirmar que se ha caminado hacia una progresiva valoración de la institución cooperativa con la nota dominante de que, más allá de las propias personas, de los partidos políticos, de las organizaciones sindicales..., han sido las Administraciones públicas y los propios Estados los que se han preocupado de utilizar y poner en práctica no sólo la doctrina, sino también las técnicas cooperativas².

Excedería con mucho el propósito de estas líneas tratar de analizar hasta qué punto resulta ventajosa, o perjudicial, la acción de los poderes públicos sobre las cooperativas, pero lo cierto es que ésta ha sido muy intensa desde su aparición a mediados del siglo XIX. Nuestro objetivo es mucho más modesto, pues se centra en una sola de las medi-

¹ J. J. HOLYOAKE, *Historia de los pioneros de Rochdale*, AEGECOOP, Zaragoza, 1975. Se trata, sin duda alguna, del autor que ha seguido más de cerca la historia de la Cooperativa de Rochdale. No obstante, también pueden consultarse, entre otros, J. DIVAR, *Régimen jurídico de las cooperativas*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1987, o J. J. SANZ JARQUE, *Cooperación. Teoría General y Régimen de las Sociedades Cooperativas. El nuevo Derecho Cooperativo*, Comares, Granada, 1994, págs. 239 y ss.

² Un excelente resumen global de la actitud de los distintos Estados hacia las cooperativas es llevado a cabo por J. F. MERINO MERCHÁN, «El Estado y el Movimiento cooperativo», núm. 86 de esta REVISTA, 1978, págs. 190 y ss.

das que la acción pública puede ejercer sobre este singular tipo de sociedades: la intervención temporal de la cooperativa, como empresa, al amparo del artículo 128.2 CE.

Sin embargo, antes de abordar dicho estudio creemos conveniente exponer una serie de datos, de antecedentes, que nos ayuden no sólo a encontrar la razón última que legitima el ejercicio por la Administración de una potestad tan incisiva como la intervención, sino también a situarnos en un panorama legislativo singular como el cooperativo.

II. LA REGULACIÓN DE LAS COOPERATIVAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

En España, la evolución de este movimiento guarda estrecha relación con la actitud mantenida por el Estado hacia las cooperativas. Y aquí podemos distinguir tres etapas bien diferenciadas, que han pasado desde la represión y el mero reconocimiento hasta su fomento³. Etapa, esta última, en la que nos encontramos en la actualidad.

Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico, amén de otras normas de índole de menor, habrá que esperar hasta 1931 para contar con la primera Ley de Cooperativas: la Ley de 9 de septiembre de 1931, que, pese a lo que pudiera pensarse, no es propiamente fruto de la II República. No obstante, recordemos que la Constitución de 1931 declaraba en su artículo 47 que «*la República protegerá al campesino, y a este fin, legislará, entre otras materias, sobre cooperativas de producción y consumo*»⁴. Pues bien, en la citada Ley, y sobre todo en su Reglamento de desarrollo de 2 de octubre de 1931, encontramos ya esbozado el importante papel que se va a atribuir a la Administración en relación con esta figura⁵.

³ Véase F. VICENT CHULIÁ, «El artículo 129.2 de la Constitución española de 1978 y el fomento de las sociedades cooperativas», en C. MOLINA NAVARRETE *et al.*, *Comentarios a la Constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002. Será muy frecuente la cita de este autor a lo largo de estas páginas puesto que se trata de uno de los mercantilistas que mejor conocen, sin duda alguna, la sociedad cooperativa. Asimismo, la evolución de la legislación cooperativa en nuestro país puede consultarse en M. J. MORILLAS JARILLO y M. I. FELIÚ REY, *Curso de Cooperativas*, 2.^a ed., Tecnos, Madrid, 2002, págs. 35 y ss.

⁴ Cabe citar también el artículo 46 de la Constitución, en el que se afirmaba que «*la legislación social de la República regulará las instituciones de cooperación*».

⁵ En efecto, la Administración estableció cinco clases de cooperativas, pero para la adquisición de personalidad habría de inscribirse en un Registro de cooperativas dependiente del Ministerio de Trabajo; a éste debían remitirle sus memorias, balances y cuentas, anunciar las alteraciones de sus órganos directivos y facilitar la estadística y la inspección. Cada tres años, por lo menos, deberían ser inspeccionadas, y se establecía respecto de las mismas un régimen disciplinario, con sanciones y recursos regulados reglamentariamente. Por último,

Con posterioridad, tras nuestra guerra civil, se inicia una confusa etapa que mezcla cooperativismo y sindicalismo hasta llegar a la Ley de Cooperación de 1942, que contenía una gran desconfianza hacia esta forma de organización empresarial, sometiéndola a un enrevesado mecanismo de control⁶. No obstante, para hacer honor a la verdad, hay que decir que el desarrollo económico experimentado por España con posterioridad se vio también acompañado de una revitalización de la fórmula cooperativa.

Pero el nuevo hito legislativo de mayor relevancia lo supuso la Ley de Cooperativas de 1974⁷. De ella, y por lo que a nosotros interesa, cabe resaltar una clara actitud positiva de los Poderes públicos hacia el cooperativismo, pues éstos asumieron como función de interés social la promoción, estímulo, desarrollo y protección del movimiento cooperativo y de sus entidades en todas sus formas. De hecho, poco después, al amparo de la citada Ley se creó, en 1977, una Dirección General de Cooperativas y, en 1978⁸, se sustituyeron los controles de inspiración nacional-sindicalista por controles de carácter administrativo, confiados a la Administración pública y con carácter reglado.

Así las cosas, llegamos al texto constitucional de 1978, que en su artículo 129.2 proclama: «*Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas*». En definitiva, nuestra Constitución no hizo más que incorporarse a lo que había sido una práctica generalizada en los países de nuestro entorno⁹. Pero, de todos modos, es evidente, como afirma VICENT CHULIÁ,

la autoridad se reservaba la posibilidad de disolver por resolución administrativa la cooperativa mediante la retirada de tal calificación. Lo que hoy conocemos como «descalificación». Sin embargo, la citada Ley de 1931 no ha sido bien valorada por toda la doctrina. Así, para GADEA, ésta «consagra un cooperativismo asambleario y populista, nada operativo y poco práctico». E. GADEA, *Derecho de las cooperativas. Análisis de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas del País Vasco*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, págs. 39 y 40.

⁶ La Exposición de Motivos de la Ley de 1942 decía textualmente: «Regidas las sociedades cooperativas por una legislación cuyo carácter social democrático era bien marcado, se dicta ahora una reglamentación de Derecho suficiente que organice y discipline en sentido jerárquico y unitario la acción cooperativa».

⁷ F. VICENT CHULIÁ, «El accidentado desarrollo de nuestra legislación cooperativa», *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 4, 1979, págs. 879 a 884. VICENT califica esta Ley como «neocapitalista y llena de graves errores y deficiencias», y entiende que fue uno de los «últimos esfuerzos del Estado franquista por incorporar sectores sociales deseosos de proteccionismo». Tampoco a MERINO le merece el citado texto legal un juicio muy favorable. J. F. MERINO MERCHÁN, «El Estado...», *op. cit.*, pág. 224.

⁸ En virtud del Reglamento aprobado por el RD 2710/1978, de 16 de noviembre.

⁹ Como afirma MERINO, «los Estados, comprendiendo el papel que el movimiento cooperativo era capaz de desempeñar en el mejoramiento de las clases sociales menos favorecidas, en el progreso técnico, en la productividad, en la humanización de las relaciones industriales y, en fin, en la moralización del mercado, comenzaron por constitucionalizar la cooperación». J. F. MERINO MERCHÁN, «El Estado...», *op. cit.*, págs. 197 y 198.

que esta «constitucionalización» revelaba una clara voluntad de privilegiar el cooperativismo como forma de iniciativa privada¹⁰. Y es de notar también que la CE deja al legislador ordinario un amplio poder de configuración de la cooperativa, no concretando sus características, si bien las califica como «sociedades», cuestión no menor en cuanto que ello suponía acabar con una clásica discusión acerca de su naturaleza.

1. *El complejo panorama legislativo español en materia de cooperativas derivado del problemático reparto de competencias en la Constitución*

Pese a que hayamos elogiado la existencia de una referencia a las cooperativas en nuestro texto constitucional, lo cierto es que luego éste se olvida de ellas en el reparto competencial, pese a las largas y tendencialmente agotadoras listas de materias y competencias de los artículos 148 y 149 CE¹¹. Y ello ha dado lugar, en nuestra opinión, a graves problemas¹².

En efecto, en el momento de promulgarse la Constitución se encontraba vigente la denostada Ley de Cooperativas de 1974. Y el Estado no se preocupó de su reforma. Si a ello unimos la referida falta de reserva por parte de éste de alguna competencia en materia de cooperativas, se produjo algo inevitable: una primera oleada de leyes autonómicas encabezada por el País Vasco, y seguida después por Cataluña, Andalucía, Valencia y Navarra, que, como es lógico, se atribuyeron como propia la competencia exclusiva de desarrollo, ejecución o fomento en esta materia¹³.

¹⁰ F. VICENT CHULIÁ, «La Reforma de la legislación cooperativa», *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 1, 1984, pág. 108.

¹¹ Así lo ha constatado A. JIMÉNEZ-BLANCO, en «La distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», dentro de la obra colectiva *Pasado, Presente y Futuro de las Comunidades Autónomas*, IEEE, Madrid, 1989, pág. 449: «A salvo del artículo 129.2 nada se dice expresamente sobre cooperativas en la CE». Ahora bien, como puntualiza el mismo autor, de esta omisión no pueden extraerse conclusiones equivocadas.

¹² Sobre la distribución constitucional de las competencias económicas puede verse, por todos, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española* (Dir. E. GARCÍA DE ENTERRÍA), IEE, Madrid, 1980.

¹³ M. E. CASAS BAAMONDE, «Regulación jurídica de las Cooperativas: Distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Primeros Encuentros Cooperativos de la Universidad del País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1986, pág. 17: las autonomías se lanzaron a ocupar «todo el espacio de poder que la Constitución les dejaba libre». Y en términos muy similares se expresa JIMÉNEZ-BLANCO cuando afirma que los Estatutos de Autonomía «han sido elaborados como si sólo se tratara de porfiar con el Estado, olvidando que si los polos de poder son dos, el ciudadano es único, y que el *homo oeconomicus* no tiene por qué terminar siendo el que sufra las consecuencias del nuevo orden de cosas». A. JIMÉNEZ-BLANCO, «La distribución...», *op. cit.*, pág. 401.

Con posterioridad, el Estado, sorprendentemente, transfirió a las restantes Comunidades Autónomas la competencia, que «recuperó» por la falta de asunción que de la misma hicieron inicialmente en sus Estatutos de Autonomía; y también, sin prisas y a su ritmo, se animó a renovar su Derecho cooperativo mediante la promulgación de la Ley General de Cooperativas de 2 de abril de 1987 (en adelante, LGC)¹⁴.

Así las cosas, la segunda oleada de legislación cooperativa tuvo lugar en los primeros años de la década de los noventa, con el deseo de actualizar la normativa promulgada en la década precedente, bien mediante la derogación de las leyes promulgadas en ese momento o bien a través de la refundición. Leyes autonómicas que finalmente coexisten con una nueva Ley del Estado, la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (en adelante, LC)¹⁵.

Esta renovación obedecía no sólo a razones de tipo técnico para mejorar las promulgadas, sino a motivos, más de fondo, ligados a la nueva manera de ver las cooperativas: adaptación a la competitividad del mercado y flexibilización de su régimen jurídico, aproximándolas al Derecho de sociedades.

2. *La Administración pública y las cooperativas: la intervención ordinaria*

El título de este apartado, que bien podía haber sido «La intervención ordinaria, o genérica, en la vida de la cooperativa por parte de la Administración», viene a poner de relieve que desde siempre ha sido habitual encontrar dividida la legislación cooperativa en tres grandes bloques temáticos, que, de ordinario, coinciden con otros tantos Títulos de la Ley: «De la sociedad cooperativa», «De las relaciones entre las Administraciones y las Cooperativas» y «Del Asociacionismo cooperativo».

¹⁴ En todas estas actuaciones, que MORILLAS y FELIÚ achacan a la «falta de convicción del Estado en su propia soberanía», se encuentra el origen de la compleja situación legislativa actual. M. J. MORILLAS JARILLO y M. I. FELIÚ REY, *Curso...*, *op. cit.*, págs. 45 y 46.

¹⁵ Ante el pesimismo de que se pueda enmendar la situación dando marcha atrás en esta escalada, son muchos los autores que han planteado la posibilidad de promulgar una Ley de armonización: M. J. MORILLAS JARILLO y M. I. FELIÚ REY, *Curso...*, *op. cit.*, pág. 46. Así, I. ARROYO, *Legislación cooperativa*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 16; J. M. EMBID IRUJO, «Problemas actuales de la integración cooperativa», *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 227, 1988, pág. 35; o F. VICENT CHULIÁ, *Introducción al Derecho Mercantil*, 14.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2001. Estaríamos ante el supuesto del artículo 150.3 CE. Pero en tal caso habría que tener presente que el TC muy tempranamente ya advirtió «que no sería admisible una interpretación que conduzca a vaciar de contenido la competencia legislativa de la Comunidad en materia de cooperativas» (recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cooperativas del País Vasco de 1982). Lo cierto es que hasta hoy, como es sabido, sólo existe un precedente fallido de Ley de armonización, el Proyecto de la conocida como LOAPA.

Pues bien, no sólo en el Título específico destinado a regular las relaciones entre las Administraciones públicas y las cooperativas aparecen reflejados todos los cometidos atribuidos a aquéllas sobre éstas por la Ley, sino que a lo largo del resto del articulado de los distintos textos legales cooperativos (estatal o autonómicos) encontramos otras tantas muestras de intervención administrativa. Así, entre otros ejemplos, podemos citar los siguientes:

- la existencia de un Registro de Cooperativas, en principio administrativo, donde quedan reflejados todos los avatares de estas sociedades desde su constitución hasta su desaparición; a lo que habría que añadir su función de Registro de asociaciones cooperativas;
- la posibilidad atribuida a la Administración de crear nuevas clases de cooperativas, que, también en principio, sólo pueden ser las reconocidas legalmente;
- el empleo constante de técnicas autorizatorias con una finalidad de control preventivo del ejercicio de determinados derechos o actividades: para incluir socios temporales en las cooperativas de trabajo asociado; para que una cooperativa pueda contratar otros trabajadores sin poder superar un determinado porcentaje de jornadas legales de trabajo; en las de viviendas para vender pisos o locales a no socios o, en general, para la realización de operaciones con terceros no socios; etc.;
- la existencia de una Administración pública en materia de cooperativas;
- o la atribución a ésta de unas amplias potestades de inspección y sanción que pueden culminar con la descalificación cooperativa.

Sin embargo, pese a todo ello, hemos de reconocer que en el marco temporal de las dos últimas leyes estatales de cooperativas se ha operado una clara reducción de la voluntad intervencionista de la Administración¹⁶. De hecho, la prueba más clara se da en la omisión por parte de la vigente Ley de 1999 de la intervención temporal de las cooperativas. En esta actitud podemos reconocer un claro intento de

¹⁶ No obstante, con ser esto cierto, el legislador se mueve entre dos aguas, no decidiéndose a abandonar del todo su capacidad interventora. Sírvanos como ejemplo la afirmación contenida en la Exposición de Motivos de la actual Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas, de 1999. El legislador dice partir de un «profundo respeto por la autonomía de la voluntad canalizada estatutariamente», pero añade: «ello sin merma de aquellas regulaciones de carácter imperativo que, en todo caso, ha de reservarse el poder público como indelegable reducto de responsabilidad en defensa del interés, también público».

aproximación al espíritu de otras leyes societarias —fundamentalmente la reguladora de las sociedades anónimas— que han atribuido muchas de las funciones, relacionadas con el desenvolvimiento ordinario de la sociedad, a los órganos societarios de la misma o a la autoridad judicial, cuando antes estaban confiadas a la Administración. En definitiva, el legislador estatal de 1999 no hizo sino recuperar la tradición de corte abstencionista que había venido caracterizando a las leyes cooperativas de nuestro país desde 1931.

En efecto, la Ley republicana de 1931 no regulaba la intervención temporal de las cooperativas, si bien es cierto que contemplaba dos supuestos en los que, excepcionalmente, la Administración podía hacer uso de esta medida.

Con posterioridad hemos de remitirnos, sorprendentemente, a dos normas reglamentarias de 1971 (RD 2396/1971, de 13 de agosto) y 1978 (RD 2710/1978, de 16 de noviembre) para encontrar medidas interventoras de esta índole, dado que la Ley de Cooperativas de 1974 no sólo no regulaba la intervención temporal, sino que llegaba a proclamar como principio básico la no injerencia de la Administración en la vida de las cooperativas (arts. 2.2 y 57).

Por tanto, habrá que esperar hasta la LGC de 1987 para encontrar de nuevo esta incisiva medida. Como es sabido, dicha Ley, quizá tras el reconocimiento explícito de la intervención de empresas en el artículo 128.2 CE, retomaba la regulación de ésta en su artículo 109. Y la misma senda fue seguida por muchas de las leyes autonómicas cooperativas aparecidas con posterioridad a esa fecha. Para luego, como hemos visto, cambiar el paso y adoptar la solución contraria, de nuevo al ritmo marcado por el legislador estatal, esta vez de 1999, que, como hemos reiterado, eliminó de su articulado la intervención temporal.

Pues bien, en este complejo panorama normativo en torno a la intervención de las cooperativas se ha de mover nuestro estudio. El análisis de la intervención es el verdadero objeto de este trabajo, encuadrado, como no podía ser de otro modo, en el régimen jurídico de la intervención de empresas que ha sido objeto de numerosos y valiosos estudios, a los que nos remitimos¹⁷. Algunos de los cuales nos servirán de guía a lo largo de estas páginas.

¹⁷ Así, con carácter general: S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho Administrativo Económico I*, La Ley, Madrid, 1988; M. BASSOLS COMA, *Constitución y Sistema Económico*, Tecnos, Madrid, 1985; J. HERNANDO DELGADO, «La intervención pública de empresas privadas», en *Homenaje a José A. García-Trevijano Fos*, IEAL, Madrid, 1982; A. OJEDA MARÍN, «La intervención de empresas en el Ordenamiento vigente», *REDA*, núm. 57, 1988. Referidas a concretos sectores de la economía: VV.AA., *Comentarios a la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito* (Dir. T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ), 2.ª ed. revisada, Obra Social de la Con-

III. LA INTERVENCIÓN TEMPORAL DE LAS COOPERATIVAS

1. Régimen jurídico vigente

Como hemos visto, el legislador estatal en 1999 dejó de contemplar medidas gubernativas tan incisivas como la intervención temporal.

Por el contrario, el legislador autonómico, tan prolífico en materia de cooperativas, como también hemos tenido ocasión de comprobar, optó desde el principio, incluso antes que la propia LGC de 1987, por regular esta medida¹⁸.

En la actualidad, de las quince leyes cooperativas autonómicas en vigor, cinco de ellas contemplan entre las previsiones de su articulado, de una u otra forma, algún tipo de intervención temporal¹⁹. Sin embargo, no siempre ha sido así. Durante un largo periodo, más de una década, era mayor el número de Comunidades Autónomas que regulaban la intervención temporal en su legislación cooperativa²⁰ que las que no lo hacían. Si bien es cierto que tras el cambio experimentado en

federación Española de las Cajas de Ahorro, Madrid, 1991; M. ARAGÓN REYES, R. GARCÍA VILLAVERDE y J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *El Régimen jurídico de las Cajas de Ahorro*, Caja de Madrid, Madrid, 1991; L. PAREJO ALFONSO, «La intervención administrativa de las empresas energéticas», en *Derecho de la Regulación. III. Sector Energético*, tomo I, Iustel, Madrid, 2009, págs. 202 a 231. En el ámbito de las cooperativas: N. PAZ CANALEJO y F. VICENT CHULIÁ, «Ley General de Cooperativas», en *Comentarios al Código de Comercio y Legislación mercantil* (Dir. F. SÁNCHEZ CALERO y M. ALBALADEJO), tomo XX, vol. 1.º, EDESA, Madrid, 1989. Con todo, el trabajo más sistemático y completo de la intervención de empresas es, a nuestro juicio, el llevado a cabo por E. GAMERO CASADO, *La intervención de empresas*, Marcial Pons, Madrid, 1996.

¹⁸ Así ocurrió con las primeras Leyes de cooperativas del País Vasco (Ley 1/1982, de 11 de febrero), de Andalucía (Ley 2/1985, de 2 de mayo) o de Valencia (11/1985, de 25 de octubre). En este caso habría tenido lugar, tal y como afirma JIMÉNEZ-BLANCO a propósito del reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica contemplado en el artículo 128.2 CE, que, ante «el repliegue del Estado» en esta materia, se produce «la emergencia de las Comunidades Autónomas». L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ-BLANCO y ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 2, 5.ª ed., Ariel, Barcelona, 1998. Y todo para no introducir tampoco grandes cambios. Así, al referirse a las leyes cooperativas autonómicas afirma ARROYO: «No hay diferencias sustanciales, ni accesorias (...), la semejanza es pavorosa. Es absurdo levantar barreras jurídicas para regular fenómenos que son comunes». I. ARROYO MARTÍNEZ, *Ley de cooperativas*, Tecnos, 2000, pág. 10

¹⁹ Para evitar una situación tan dispar, HERNANDO, en 1982, había advertido sobre la necesidad de tomar medidas al respecto. El autor invitaba a la aprobación de una Ley estatal reguladora de la intervención. Con ello se podría impedir «la aplicación de la normativa de desarrollo por las Comunidades Autónomas que han asumido dicha competencia en sus Estatutos». Y, con carácter premonitorio, anunciaba: «A falta de ley previa que armonice los criterios de aplicación territorial de la intervención, podrían producirse disfunciones según que la medida que afectara a las empresas proviniera directamente de la legislación del Estado o de una u otra Comunidad Autónoma». J. HERNANDO DELGADO, «La intervención...», *op. cit.*, pág. 732.

²⁰ Así, por ejemplo, en 2001, de las nueve leyes cooperativas autonómicas en vigor, seis se ocupaban de regular la intervención temporal (País Vasco, Andalucía, Valencia, Galicia, Extremadura y Aragón).

dicho punto por el legislador estatal, en 1999, éste fue seguido por las leyes autonómicas aparecidas con posterioridad a esa fecha, ya fueran de nuevo cuño²¹ o modificación de otras precedentes²².

Quizá los casos más significativos vengan representados por el País Vasco y Andalucía. Detengámonos en ellos en primer lugar.

La primera Ley andaluza de cooperativas (Ley 2/1985, de 2 de mayo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas) sí regulaba la intervención temporal²³. Ahora bien, el legislador, quizá poco consciente de la trascendencia y excepcionalidad de la medida, no se preocupó suficientemente de perfilar con precisión su regulación, limitándose sólo a mencionarla, casi de soslayo, en el artículo 103, dedicado a la inspección. Y, así, en el inciso final del número 3 de este precepto se limitaba a decir que la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, «cuando circunstancias excepcionales lo aconsejaren», podría acordar, «de oficio o a instancia de socios, la intervención temporal de la cooperativa, tras la instrucción del oportuno expediente y previa audiencia del Consejo Andaluz de Cooperación»²⁴. Pues bien, con posterioridad, la actualmente vigente Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas (Ley 2/1999, de 31 de marzo), en el apartado XVI de su Exposición de Motivos, al hilo del comentario dedicado a la inspección cooperativa, parece dar un giro copernicano en lo que a la intervención se refiere. En principio, subraya como un importante logro de la Ley la desaparición de su texto de la intervención temporal de las cooperativas, en cuanto «institución que suponía una *injerencia desmesurada* de la Administración en empresas que, con independencia de su carácter social, tienen una naturaleza privada»; sin embargo, tal afirmación es inmediatamente «matizada» en cuanto que, a renglón seguido, reconoce el mantenimiento de «un tenue vestigio de dicha institución» a propósito de la posible adopción de una serie de «medidas provisionales» durante la tramitación de un procedimiento sancionador. Y, en efecto, al regular dicho procedimiento, en el artículo 166.2, se reconoce al órgano competente

²¹ Como fue el caso de Madrid, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja.

²² Así ocurrió con la Ley 8/2003, de 24 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, que sí reguló la intervención temporal tanto en su primera Ley de 1985 como, posteriormente, en el artículo 109 del Texto Refundido de 1998. También en Cataluña tuvo lugar un cambio en este sentido, aunque no tan drástico como en el caso valenciano, pues la primera Ley de Cooperativas catalana, de 1983, contempló la que hemos dado en llamar intervención-presidencia, manteniéndose, como no podía ser de otro modo, en su Texto Refundido de 1992, si bien la actualmente vigente, la Ley 18/2002, de 5 de julio, ya no regula ninguna medida similar.

²³ Ley 2/1985, de 2 de mayo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

²⁴ Más adelante, el Decreto 506/1996, de 3 de diciembre (BOJA núm. 144, de 14 de diciembre), de atribución de competencias en materia de sociedades cooperativas, en su artículo 3 se encargaba de establecer los órganos competentes para la iniciación, instrucción y resolución de los expedientes de intervención temporal.

para resolver acerca de la sanción la posibilidad de adoptar, entre otras, la siguiente medida:

- «a) *Designar una o más personas con la facultad de convocar la Asamblea General, establecer el orden del día de la misma y presidirla.*».

Medida que, como resulta evidente, responde a la configuración ordinaria de una modalidad de intervención.

Sin embargo, este repentino «reparo» intervencionista no se ha dado por igual en otros legisladores autonómicos. Precisamente en el segundo de los casos nombrados, el del País Vasco, ha tenido lugar el proceso inverso. Mientras que la primera Ley vasca de Cooperativas (1/1982, de 11 de febrero) no contempló en su articulado la intervención temporal, la actualmente vigente (Ley 4/1993, de 24 de junio) sí la recoge en su artículo 142.1, que dice así:

«1. *Cuando como consecuencia de irregularidades en una cooperativa se den circunstancias que aconsejen la adopción de medidas urgentes para evitar que se lesionen gravemente intereses de los socios o de terceros, el Departamento de Trabajo y Seguridad Social podrá adoptar, de oficio o a petición razonada de cualquier interesado, y previo informe del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, las siguientes medidas de intervención temporal:*

- a) *Designar uno o más interventores con la facultad de convocar la Asamblea General, establecer el Orden del día de la misma y presidirla.*
- b) *Nombrar uno o más interventores para controlar los órganos de la cooperativa, cuyos acuerdos no tendrán validez y serán nulos de pleno derecho sin la aprobación de dichos interventores.*
- c) *Suspender temporalmente la actuación de los administradores de la cooperativa, nombrando uno o más administradores provisionales para que asuman las funciones de aquéllos.*

Estamos, como podemos ver, ante una apuesta clara del legislador vasco por esta medida de corte intervencionista, pese a que, como hemos señalado, en su primera Ley, a diferencia de lo ocurrido en Andalucía —que obró en sentido opuesto—, no se ocupó de ella²⁵.

²⁵ E. GADEA, *Derecho de las cooperativas...*, op. cit., págs. 330 y ss.

Por su parte, otras Comunidades como Extremadura, Galicia y Aragón mantienen hasta el día de hoy, en sus respectivas leyes de cooperativas, medidas de «intervención» de características similares a las expuestas.

En el caso de Extremadura, la Ley 2/1998, de 26 de marzo —como suele ser habitual—, en un Título específico en el que se ocupa «De la Administración y las sociedades cooperativas» (Título II), dedica uno de sus capítulos, el III, a regular «el régimen sancionador, la descalificación y la intervención temporal». Ocupándose de esta última en el artículo 181²⁶, que viene a reproducir, prácticamente en su literalidad, el artículo 152 de la LGC de 1987, dedicado a la misma medida.

Por su lado, la Ley gallega (Ley 5/1998, de 18 de diciembre) también en su Título reservado a «La Administración Pública y las Cooperativas», en este caso el V, dedica el artículo 140 a la «intervención temporal de las cooperativas y otras medidas»²⁷.

Y, por último, la Comunidad de Aragón contempla igualmente, si bien con una redacción mucho más escueta, «la intervención temporal de las cooperativas» en el artículo 96²⁸ de la Ley 9/1998, de 22 de diciembre (LCAr).

Pues bien, recapitulemos. En la actualidad, sólo cinco Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, País Vasco, Extremadura y Galicia)

²⁶ Artículo 181.1 LCEX: «Cuando en una sociedad cooperativa concurren circunstancias que pongan en peligro intereses de los terceros o de los socios o asociados, la Administración Pública podrá acordar las siguientes medidas: a) La designación de uno o más funcionarios con la facultad de establecer el orden del día de la Asamblea General, convocarla y presidirla, a fin de que pueda adoptar los pertinentes acuerdos. b) La intervención temporal de la sociedad cooperativa por los funcionarios que se designen, sin cuya aprobación los acuerdos adoptados y las decisiones tomadas por los órganos rectores de la sociedad cooperativa no tendrán validez y serán nulos de pleno derecho. c) La suspensión temporal de la actuación de los órganos sociales de la sociedad cooperativa, nombrando uno o más Administradores provisionales que asumirán las funciones de aquéllos».

²⁷ Artículo 140.1 LCG: «Cuando como consecuencia del conocimiento de irregularidades en una cooperativa concurren circunstancias que pongan en peligro la propia cooperativa o los intereses de los socios o de terceros, el Conselleiro competente en materia de trabajo, y previo informe del Consejo Gallego de Cooperativas, que se emitirá en el plazo de diez días, teniéndose por evacuado favorablemente transcurrido dicho plazo, podrá acordar las siguientes medidas temporales: a) Designar un funcionario con facultad de convocar y presidir la Asamblea General, estableciendo el Orden del día. b) Nombrar a funcionarios para intervenir los órganos de la cooperativa, careciendo de validez los acuerdos que se adopten sin su aprobación».

²⁸ Artículo 96 LCAr: «1. Cuando en una cooperativa concurren circunstancias que pongan en grave peligro intereses de los socios o de terceros, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, a propuesta del titular del Departamento competente en materia de cooperativas, podrá acordar, de oficio o a petición de cualquier interesado, la adopción de medidas de intervención temporal de la misma, que se acordará en el plazo de treinta días. 2. A tal efecto, nombrará uno o más interventores, con las facultades de convocar, establecer el orden del día y presidir la Asamblea General y, en su caso, controlar el funcionamiento del resto de los órganos sociales de las cooperativas, cuyos acuerdos serán nulos sin su aprobación».

contemplan la intervención temporal de las sociedades cooperativas. Y todas ellas, de una u otra forma, han adoptado un esquema similar al planteado en su día por la Ley General de Cooperativas de 1987. De ahí que podamos extraer un «modelo», más o menos común, con diferencias y matices, dependiendo de la Comunidad Autónoma de que se trate, que trataremos de desbrozar a lo largo de este trabajo²⁹.

2. *Ámbito de aplicación*

Antes de nada, convendría aclarar que la técnica de intervención temporal de la que nos venimos ocupando a lo largo de estas páginas no está referida a todas las clases de cooperativas previstas por el legislador. En efecto, hay dos tipos concretos de éstas —las de seguros y las de crédito— que están sometidos a un régimen especial de supervisión y control, que no será objeto de estudio por nuestra parte.

De hecho, la propia Ley estatal 27/1999, de 16 de julio (LC), en sus artículos 101 y 104, establece que las cooperativas de seguros y las de crédito se regirán, respectivamente, «por su ley específica y por sus normas de desarrollo (...) y con carácter supletorio por la Ley de Cooperativas». Y en idéntico sentido se pronuncian casi todas las leyes cooperativas autonómicas.

Pues bien, con relación a las primeras, las cooperativas de seguros, hemos de decir que les es de aplicación la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados (en adelante, LOSSP), y el Reglamento de idéntica denominación, aprobado por Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre. Tanto la Ley como el Reglamento dedican el capítulo III de su respectivo Título II a la «intervención de las entidades aseguradoras», aunque, en uno y otro caso, la intervención está llamada a efectuar la disolución de la sociedad³⁰.

En cuanto a las cooperativas de crédito, la Ley aplicable en esta materia es la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (en adelante, LDIEC). Así se establece en el artículo 12 de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, que aprueba las Normas reguladoras de las cooperativas de crédito, y en el artículo 38 de su

²⁹ País Vasco (art. 142 de la Ley 4/1993, de 24 de junio); Galicia (art. 140 de la Ley 5/1998, de 18 de diciembre); Andalucía, en los términos apuntados (art. 166.2 de la Ley 2/1999, de 31 de marzo); Aragón (art. 96 de la Ley 9/1998, de 22 de diciembre), y Extremadura (art. 181 de la Ley 2/1998, de 26 de marzo).

³⁰ Sigue siendo de referencia obligada el trabajo de S. MARTÍN-RETORTILLO, «La empresa aseguradora: marco institucional de su ordenación administrativa», *REDA*, núm. 50, 1986, págs. 165 y ss. Aun cuando el mismo esté referido a la Ley de 1984, el tratamiento dado en él a la intervención es perfectamente aplicable al regulado en la vigente Ley de 1995.

Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 84/1993, de 22 de enero³¹.

3. *Sujetos de la intervención*

A) *Sujeto pasivo: la cooperativa.*

En primer lugar, habría que aclarar que esta medida sólo le es de aplicación a la «cooperativa» *strictu sensu*, no a cualquier otra entidad del sector cooperativo (uniones, federaciones, confederaciones...) que tuviese una naturaleza asociativa y no societaria³². De hecho, el antiguo artículo 161.6 LGC declaraba expresamente inaplicable a tales organizaciones la intervención temporal, entre otras medidas de policía administrativa. Aun cuando hoy no encontramos en la legislación autonómica una previsión específica en tal sentido, habría que entenderlo también así por imperativo del artículo 22 CE dada la naturaleza asociativa de aquellas entidades³³.

B) *Sujeto activo: la Administración.*

Sin perjuicio de que, por razones metodológicas, pospongamos el estudio de los concretos órganos de la Administración con competencia en este ámbito a un momento posterior, tras conocer los distintos «tipos» de intervención posibles, creo que debemos llevar a cabo ahora unas breves reflexiones iniciales.

³¹ Respecto de las cooperativas de crédito pueden verse los comentarios efectuados a la regulación de la intervención por A. JIMÉNEZ-BLANCO, en *Comentarios...*, *op. cit.* También, ARAGÓN REYES *et. al.*, *El Régimen Jurídico...*, *op. cit.*; las potestades de intervención son tratadas en el capítulo IX (La intervención administrativa), a cargo de J. A. SANTAMARÍA PASTOR. Recientemente ha aparecido un interesante trabajo acerca de las posibles competencias de las Comunidades Autónomas en este ámbito: X. ARZOZ SANTISTEBAN, «Las competencias autonómicas de supervisión de las entidades de crédito», núm. 178 de esta REVISTA, 2009.

³² Una cosa es la Integración cooperativa, prevista en las leyes cooperativas, y otra el Asociacionismo cooperativo, que promueve, para la defensa y promoción de los intereses de las cooperativas, asociaciones entre éstas que, generalmente, suelen plasmarse en la forma de uniones, federaciones y confederaciones.

³³ En este sentido se han manifestado N. PAZ CANALEJO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 902. En definitiva, en cuanto que son asociaciones, conforme al artículo 22.4 CE, «sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada». Por tanto, no tiene aquí cabida la medida gubernativa de la intervención temporal. No obstante, como es sabido, el artículo 22 CE ha sido objeto de desarrollo por la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación, y al respecto son muy interesantes las reflexiones que se contienen en M. J. MORILLAS JARILLO y M. I. FELIÚ REY, *Curso...*, *op. cit.*, pág. 630; sobre el asociacionismo cooperativo en general, véanse las págs. 629 a 636.

En primer lugar, hemos de plantearnos si la Administración competente para adoptar una medida de esta índole goza de una potestad libérrima para actuar aun cuando concurren las causas que justifiquen aquélla. Puede plantearse este interrogante en cuanto toda la normativa reguladora de esta figura coincide siempre en el empleo de una misma expresión: «La Administración podrá...». ¿Supone ello que la Administración dispone de una mera habilitación de la que «puede», discrecionalmente, hacer uso o no? Creemos que no. La necesidad de proteger los bienes o intereses que están en juego impone a la Administración la obligación de intervenir cuando se den las circunstancias descritas por el legislador. Es evidente que la Administración ha de valorar las causas y que habrá de justificar suficientemente su decisión, pero parece también lógico que su inhibición, en caso de derivarse los daños o perjuicios que tratan de evitarse, generará la responsabilidad patrimonial de aquélla. En palabras de JIMÉNEZ-BLANCO, nos encontraríamos «en una de las que doctrinalmente se conocen como *relaciones jurídicas multipolares*, en las que la Administración, más allá de su propio interés, asume un cierto papel arbitral o de composición de intereses privados»³⁴.

Lo cierto es que la previsión en nuestra legislación cooperativa de a quién corresponde la iniciativa en esta materia presenta una singular diversidad. El Reglamento estatal de Cooperativas de 1978 (RD 2710/1978, de 16 de noviembre) establecía que la medida habría de ser acordada de oficio a iniciativa del Consejo Rector, los interventores de cuentas o un determinado número de socios, cuyo porcentaje variaba según el total de miembros cooperativistas. Con posterioridad, la LGC de 1987 nada decía al respecto («Cuando en una cooperativa concurren circunstancias... la Administración Pública podrá acordar las siguientes medidas...»). Por el contrario, los textos autonómicos —a excepción de Galicia y Extremadura, que siguen la parquedad de la LGC— son mucho más expresivos y, en cierto modo, precisos. Así, en la legislación de Aragón y del País Vasco se emplea una fórmula similar en cuanto que, en ambas, se afirma que la Administración puede adoptar la medida «de oficio o a petición razonada de cualquier interesado». Nada se dice, no obstante, acerca de a quién podrá reconocérsele la condición de interesado. Como es obvio, la concreción en este punto, o más bien el reconocimiento de la legitimación a «cualquier interesado» para poder instar de la Administración su actuación, no puede más que merecernos un juicio positivo y entra dentro de la más aplastante lógica en cuanto que, con la intervención, se pretenden salvaguardar los intere-

³⁴ A. JIMÉNEZ-BLANCO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 120.

ses de la propia cooperativa, de los socios o también de terceros..., como pueden ser, por ejemplo, los trabajadores, que ven peligrar su puesto de trabajo, o los acreedores, preocupados por la solvencia de la cooperativa³⁵.

Por tanto, es razonable, en este punto, hacer un planteamiento de claro corte «abstencionista», conforme al cual, dada la gravedad de la medida a adoptar, la Administración no puede entrar sin más a perturbar el devenir cotidiano de la cooperativa.

Como es obvio, todo procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte interesada. En el primero de los casos, la Administración puede haberse decidido a actuar como consecuencia del ejercicio de la potestad de inspección o bien al hilo de la tramitación de un expediente sancionador³⁶. Sin embargo, también cabe que su decisión de incoar el procedimiento se deba al requerimiento o a la denuncia de cualquier interesado. Ésta, como es evidente, no determinará por sí sola la apertura del procedimiento, sino que será la Administración la que, después de sopesar debidamente las causas invocadas, opte por iniciar o no el procedimiento destinado a adoptar una medida de intervención temporal³⁷.

Con el fin de objetivizar al máximo el ejercicio discrecional por la Administración de la citada potestad interventora, el legislador, ya en la LGC, estableció como requisito previo la evacuación de un informe por parte del entonces denominado Consejo Superior del Cooperativismo. Éste era el órgano superior consultivo en el mundo cooperativo, tenía carácter colegiado y estaba integrado por representantes políticos, de las cooperativas y de la propia Administración³⁸. Sin embargo,

³⁵ En este sentido se pronuncia A. ELEJABARRIETA GOIENETXE, en la obra colectiva *Glosa a la Ley de Cooperativas de Euskadi* (Dir. PAZ CANALEJO), Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, Vitoria, 1999, pág. 505.

³⁶ Un claro exponente de este caso es el contemplado en el artículo 166.2 de la Ley de Cooperativas de Andalucía (LCA), pues la intervención temporal sólo se contempla englobada en un procedimiento sancionador.

³⁷ Precisamente un caso de desestimación por la Administración —Xunta de Galicia— de la petición de un particular acerca de la necesidad de intervenir temporalmente una cooperativa —«Cooperativa del Mar Nosa Cantiga»— ha dado lugar a todo un largo proceso de recursos que terminó, recientemente, en una sentencia desestimatoria del Tribunal Supremo (STS de 14 de julio de 2008, Sección Cuarta de la Sala Tercera; Recurso de Casación núm. 5770/05). El particular interesado, socio y antiguo trabajador de la Cooperativa, interpuso recurso contencioso ante el TSJ de Galicia contra una Resolución de la Consellería de Xustizia, Interior e Relacions Laborais que, pese a su denuncia, entendió no haber lugar a la intervención temporal de la citada Cooperativa «por no haber prueba alguna de esa situación de descontrol generalizado en su funcionamiento que se denunciaba, ni de que existiese un peligro real y efectivo para los intereses de los socios o de terceros, sin perjuicio de los conflictos normales que pudiesen existir entre determinados socios entre sí, o con ocasión de la contratación de otros trabajadores» (STJG de 14 de julio de 2005, recurso núm. 4666/00).

³⁸ Dicho órgano no sólo no llegó a constituirse, sino que fue suprimido por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 (art. 98.5), y sustituido

esta previsión no ha sido seguida por igual por las leyes autonómicas que contemplan en su articulado la intervención temporal. En todas ellas, como es sabido, existe un órgano equivalente, en cuanto a composición y funciones, al malogrado Consejo Superior del Cooperativismo³⁹. Ahora bien, no en todos los casos se le consulta a dicho órgano acerca de la conveniencia, oportunidad o necesidad de adoptar la intervención. Sólo las leyes vasca y gallega contienen una previsión al respecto⁴⁰. Este informe, por regla general —al igual que disponía la LGC—, ha de ser evacuado en un reducido plazo de diez o quince días, según los casos⁴¹. Un plazo así, tan limitado, ha sido obviamente objeto de crítica por entender que en un tiempo tan breve era prácticamente imposible conocer en profundidad la compleja realidad de algunas de las cooperativas hoy existentes⁴². No obstante, por otra parte, también hemos de pensar que estamos ante una medida excepcional que, por las circunstancias que la provocan, debe adoptarse con la máxima urgencia si quiere ser realmente efectiva. Quizá una solución intermedia habría estado en ofrecer varias alternativas, dependiendo de la urgencia en la adopción de la medida o de la entidad de la sociedad cooperativa.

De todos modos, y pese a los inconvenientes subrayados, hemos de elogiar que, al menos en su construcción teórica, se prevea este cauce de participación de los particulares en el procedimiento. Estamos ante un claro exponente de la que se ha dado en llamar «participación consultiva»: la Administración toma libremente la decisión después de consultar con determinadas organizaciones sociales portadoras de intereses colectivos⁴³. En nuestro caso, los Consejos previstos en las leyes

por el Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social, al cual, sin embargo, no se atribuyó función alguna en relación con los expedientes de intervención temporal de las cooperativas, si bien esta competencia podría entenderse atribuida con posterioridad a la entonces llamada Dirección General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 y en la Disp. Ad. 1.ª del RD 140/1997, de 31 de enero, y del RD 2288/1998, de 23 de octubre, respectivamente.

³⁹ Éstos reciben denominaciones muy similares: Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, Consejo Valenciano del Cooperativismo, Consejo Gallego de Cooperativas, Consejo Superior del Cooperativismo de Extremadura, Consejo Aragonés del Cooperativismo, Consejo Andaluz de Cooperación...

⁴⁰ Artículos 142.1 LCPV y 140.1 LCG. También contenía una regulación similar la legislación valenciana de cooperativas de 1998.

⁴¹ Diez días en el caso gallego, «teníendose por evacuado favorablemente transcurrido dicho plazo» (art. 140.1 LCG); y quince en el vasco (art. 142.2 LCPV), «y se tendrá por evacuado transcurrido el mismo».

⁴² En relación a la previsión contenida en el artículo 152 LGC, véase N. PAZ CANALEJO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, págs. 907 y 908.

⁴³ Como ha puesto de manifiesto SÁNCHEZ MORÓN, «se trata de posibilitar que el ciudadano intervenga en las funciones administrativas con el objeto de expresar (...) a través de las organizaciones sociales correspondientes, los intereses comunes de un determinado grupo o categoría de personas». M. SÁNCHEZ MORÓN, *La participación del ciudadano en la Adminis-*

cooperativas autonómicas. Es cierto, además, como subraya GAMERO⁴⁴, que, en cierto modo, también la participación tiene una nota cualificada de control de la actuación administrativa. En primer lugar, porque enriquece el análisis del interés general habilitante de la intervención mediante la toma en consideración de la postura expresada por los sujetos a los que más directamente afecta la intervención. En segundo lugar, en la medida que la participación se produce *ex ante*, se modula la simple oportunidad administrativa con criterios objetivos de adecuación, de adaptación del poder a las necesidades reales suscitadas por la concreta situación que debe resolverse. E incluso dicha participación podría favorecer, en cierto sentido, el avenimiento de la empresa intervenida a la decisión adoptada, envolviendo el acto mismo en una perspectiva democrática de la que, de otro modo, podría carecer.

Por último, cabe preguntarnos acerca de la naturaleza del tan citado informe. Pues bien, ante la ausencia de una regulación específica, la respuesta ha de apoyarse en el régimen general de la Ley 30/1992 (en concreto, en su artículo 83). Sólo en el caso de las Leyes de cooperativas vasca y gallega se afirma expresamente que el informe se tendrá por evacuado («favorablemente», añade el artículo 140 de la Ley gallega de Cooperativas) si transcurre el plazo en ellas señalado —quince días y diez días, respectivamente—⁴⁵. Son, pues, de aplicación las reglas generales y así, conforme al artículo 83.1 de la Ley 30/1992, el informe será no vinculante.

4. Causas de la intervención⁴⁶

La definición legal de las causas por las que puede acordarse la intervención temporal de la cooperativa ha sido siempre objeto de crítica por la doctrina en cuanto, por regla general, adolecía de una gran imprecisión⁴⁷. Así, cabría preguntarse si el hecho motivador de

tración Pública, CEC, Madrid, 1980, pág. 106. También se ocupa de esta materia con detenimiento J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, CEURA, Madrid, 1988, págs. 956 y 957.

⁴⁴ E. GAMERO CASADO, *La intervención...*, *op. cit.*, págs. 329 y 330.

⁴⁵ Por su parte, la derogada regulación de la Ley valenciana, aun cuando pedía un informe similar con carácter previo, nada decía acerca del plazo de su emisión ni de las medidas a adoptar en caso de no producirse.

⁴⁶ Es muy interesante la reflexión que, con carácter general, hace BASSOLS acerca del motivo o causa justificativa de toda intervención de empresa. M. BASSOLS COMA, *Constitución y Sistema Económico*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 206 y 207.

⁴⁷ Es bien rotunda la opinión al respecto de GAMERO cuando llegaba a afirmar, a propósito del presupuesto de hecho del artículo 152 de la Ley General de Cooperativas de 1987, que «es, probablemente, el más flexible de cuantos existen en el régimen jurídico vigente de la intervención de empresas». E. GAMERO CASADO, *La intervención...*, *op. cit.*, pág. 523.

la intervención ha de calificarse como grave o como muy grave; ¿el peligro ha de ser inminente?; la situación excepcional que causa la adopción de tal medida, ¿ha de prolongarse en el tiempo, ha de ser duradera, reiterada o, por el contrario, basta con que se dé puntualmente?; ¿debe haberse producido realmente el daño o basta con que exista la posibilidad de que éste se produzca? Tampoco el legislador autonómico ha sido aquí mucho más expresivo de lo que en su día fue el estatal en la LGC de 1987. Así, se habla de circunstancias que «lesionen gravemente...» o, simplemente, de «irregularidades» o de la necesidad de adopción de «medidas urgentes» (art. 142.1 LCPV). En unos casos se menciona una situación de «peligro» (art. 140.1 LCG o art. 181.1 LCEX), sin más, y en otros éste viene calificado como «grave» (art. 96.1 LCAr).

Esa misma indeterminación puede predicarse respecto de la definición de cuáles han de ser los intereses afectados, pues éstos pueden ser personales, económicos, profesionales, de imagen empresarial, de competencia... Esta imprecisa concreción de los intereses también ha de ser motivo de crítica. La LGC mencionaba los intereses «de terceros o de los socios». Lo que dio lugar a elucubraciones acerca de si el empleo de tales términos, en ese preciso orden, podría significar la voluntad de la ley de dar prioridad a los intereses de terceros frente a los de los cooperativistas⁴⁸. Por esa razón o no, lo cierto es que en la legislación autonómica dicho orden se ha invertido, uniendo, en algún caso, a los intereses de los socios los de los «asociados»⁴⁹. De cualquier modo, en la valoración de cuáles hayan de ser los intereses dignos de protección creo que debe seguirse un criterio generoso, incluyéndose, entre otros posibles, los intereses de los trabajadores⁵⁰ o de los acreedores, a los que, como es obvio, afecta muy de lleno una continuidad «saludable» de la cooperativa⁵¹.

Ahora bien, aunque abogemos por una ampliación de la gama de interesados, hemos también de advertir que ello no puede convertirse en un «arma» que, en caso de tensiones, pueda ser usada al margen de la buena fe. Por tanto, al peticionario, que lógicamente habrá de ser interesado, se le debe pedir que, en el ejercicio de la facultad que la ley le tiene reconocida, actúe con cautela y sin ánimo obstruccionista, aparte, como es obvio, de que razone debidamente su petición⁵².

⁴⁸ N. PAZ CANALEJO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 903.

⁴⁹ Así ocurre, por ejemplo, en la Ley extremeña (art. 181.1 LCEX).

⁵⁰ De los que no se habla en la legislación vasca (LCPV), como ha subrayado E. GADEA, *Derecho de las cooperativas...*, *op. cit.*, pág. 331.

⁵¹ Aunque, como es obvio, éstos cuentan también con otros posibles procedimientos en la órbita del Derecho mercantil.

⁵² A. ELEJABARRIETA GOIENETXE, *Glosa...*, *op. cit.*, pág. 505.

Y, por otra parte, la lógica pretensión de proteger los intereses antes mencionados no debe llevarnos a desconocer la cautela con que ha de proceder en este campo la Administración. No olvidemos que estamos ante una medida a todas luces excepcional que, para nuestra sorpresa, no viene acompañada del rigor que sería necesario en la previsión de las causas determinantes. Ante ello, no cabe sino pedir a la Administración un ejercicio escrupuloso de la que podemos llamar «potestad interventora», que responda a una reflexión prudente y cautelosa⁵³. Ello sin olvidar que su decisión debe fundamentarse suficientemente en una convincente justificación que, por otra parte, puede ser objeto de control por los Tribunales, por ejemplo en cuanto a la proporcionalidad de su alcance.

5. *Requisitos del acuerdo de intervención*

A) *La necesidad de motivación de los acuerdos de intervención.*

La finalidad de la motivación sería la de expresar las razones que han movido a la Administración a tomar el acuerdo de intervención y que, por tanto, le sirven de justificación para optar por una decisión de tal calibre. Se trata de «exteriorizar las razones que la Administración ha tenido para dictar un determinado acto»⁵⁴. Este requisito, en el caso que nos ocupa, reviste un especial interés en cuanto que, en las leyes cooperativas, la regulación de la intervención temporal se articula partiendo de conceptos jurídicos indeterminados como los ya vistos. Pues bien, pese a la evidencia aplastante de que nos encontramos ante un acto de gravamen limitativo de derechos e intereses legítimos, sorprende, como ha puesto de manifiesto GAMERO, que en el régimen jurídico general de la intervención de empresas no exista un solo precepto que disponga la necesidad de motivar el acto por el que se acuerda

⁵³ A este efecto entiende PAREJO: «El empleo, para la fijación de la causa (*de intervención*), de conceptos jurídicos indeterminados que implican incluso la aplicación de criterios de valoración no jurídicos, supone la atribución al órgano competente para decidir sobre la intervención un amplio margen de apreciación que no alcanza, sin embargo, a la discrecionalidad en sentido estricto». L. PAREJO ALFONSO, «La intervención...», *op. cit.*, pág. 227.

⁵⁴ Por todos, P. J. YAGÜE GIL, «De las disposiciones y actos administrativos», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR *et al.*, *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/92, de 26 de noviembre)*, Carperi, Madrid, 1993, pág. 197. Entre otros trabajos más específicos sobre esta materia, puede citarse M. M. FERNANDO DE PABLO, *La motivación del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1993; o, más recientemente, R. BOCANEGRA y A. HUERGO LORA, «Un paso atrás en el control judicial de la discrecionalidad: su confusión con los conceptos jurídicos indeterminados y la dispensa del deber de motivar», *REDA*, núm. 111, 2001.

esta medida⁵⁵. No obstante esta omisión, en descargo del legislador cooperativo podemos alegar que la obligación de motivar dicho acto resulta de su propia condición de acto de gravamen. Y, en consecuencia, entraría de lleno en las previsiones del artículo 54.1, letras a) y f), de la Ley 30/1992. Ahora bien, a la vez no podemos olvidar, como acabamos de advertir en el apartado anterior, la imprecisión del legislador, y el empleo abusivo de conceptos jurídicos indeterminados, a la hora de «definir» las causas que pueden justificar su decisión de intervenir una cooperativa. Es evidente que en este aspecto la Administración goza de un amplísimo margen de discrecionalidad.

De hecho, tal y como ha proclamado GAMERO, «el presupuesto de hecho (*de las normas cooperativas*) es probablemente el más flexible de cuantos existen en el régimen jurídico de la intervención de empresas»⁵⁶. Ante esta situación creemos que la Administración ha de llevar a cabo un esfuerzo especial a la hora de justificar la intervención pues, entre otras cosas, de ello va a depender también el legítimo derecho de defensa de los afectados. Sólo si éstos conocen las causas determinantes de la intervención podrán oponerse a ella con argumentos solventes a la hora de utilizar los medios de defensa que les proporciona nuestro ordenamiento jurídico.

B) *El principio de proporcionalidad como criterio determinante de la elección de la medida a adoptar.*

Íntimamente relacionado con el requisito anterior está el principio de proporcionalidad como criterio determinante a la hora de elegir la medida a adoptar por la Administración. Ello es así porque, como tendremos ocasión de ver, las medidas interventoras previstas por el legislador cooperativo son de distinta índole. La intensidad de la intervención es muy distinta en cuanto que puede ir desde la mera designación de un

⁵⁵ E. GAMERO CASADO, *La intervención...*, *op. cit.*, pág. 265. Acerca del cumplimiento efectivo, en la práctica, de esta exigencia resultan muy ilustrativas las palabras de GAMERO: «los órganos de vigilancia no han dado general cumplimiento al requisito en los actos de intervención de empresas dictados hasta la fecha. Así como en los procedimientos de intervención incoados a instancia de parte la motivación del acuerdo suele ser extensa, en cambio en los incoados de oficio —que son precisamente los que reclaman un sustento justificativo más sólido— el laconismo de las decisiones rayanas en lo puramente telegráfico, desconoce abiertamente la necesidad de motivación. (...) Salvo muy raras excepciones no se recoge en los acuerdos más que la decisión de intervenir, acompañada de la designación de los interventores que acometerán la tarea, pero sin ofrecer los motivos que justifican la intervención; los acuerdos se limitan a recoger la parte dispositiva de la decisión, pero no su fundamento fáctico de necesaria consideración para calibrar si efectivamente media el presupuesto de hecho de la intervención».

⁵⁶ E. GAMERO CASADO, *La intervención...*, *op. cit.*, pág. 523.

funcionario para que convoque y presida la asamblea general de la cooperativa, hasta el nombramiento de unos interventores que sustituyan a los órganos sociales de la cooperativa. Por tanto, la Administración deberá calibrar bien la gravedad del supuesto de hecho en el que sustente su decisión para después optar, con argumentos, por una u otra medida de intervención. Como muy certeramente expuso STOBER, «el escrupuloso cumplimiento del principio de proporcionalidad exige que las medidas de intervencionismo económico sean adecuadas, necesarias y proporcionales en sentido estricto»⁵⁷. Esto último significa, en opinión de PAREJO, que «aquéllas han de ser, además de necesarias a la consecución del fin, las más idóneas y de menor incidencia en la vida de la empresa de entre las necesarias al efecto»⁵⁸.

C) *El trámite de audiencia.*

Una vez más, el silencio del legislador hemos de suplirlo acudiendo a las reglas generales. En efecto, ninguna de las leyes cooperativas que regulan en la actualidad la intervención temporal contempla expresamente, como trámite del procedimiento a seguir para la adopción de esta medida, la audiencia del interesado —o de los interesados—⁵⁹. Así las cosas, hemos de remitirnos a la aplicación supletoria de la LPAC. Como es bien sabido, conforme al artículo 84 de este texto legal, el trámite de audiencia es preceptivo en toda clase de procedimientos y sólo cabe eludirlo en casos muy excepcionales.

En el campo de la intervención de empresas es muy frecuente citar como ejemplo el supuesto contemplado en el artículo 33 de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito («Los acuerdos de intervención o sustitución se adoptarán previa audiencia de la entidad de crédito interesada...»), en cuanto que en la misma norma se contemplan excepciones a dicha regla general. Sin embargo, estas excepciones, como afirma JIMÉNEZ-BLANCO, «sólo serán admisibles en situaciones verdaderamente límite»⁶⁰.

⁵⁷ R. STOBER, *Derecho Administrativo económico*, MAP, Madrid, 1991, pág. 91.

⁵⁸ L. PAREJO ALFONSO, «La intervención...», *op. cit.*, pág. 231. En términos muy similares se expresan también S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, tomo I, La Ley, Madrid, 1988; págs. 171 a 173, y L. COSCULLUELA MONTANER, «Reflexiones sobre los presupuestos constitucionales y de Derecho comunitario europeo y los principios generales del Derecho público económico», en *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 135 y 136.

⁵⁹ Tampoco lo contemplan las Leyes reguladoras del Sector de Hidrocarburos o del Sector Eléctrico, al prever la intervención administrativa en sus Disposiciones Adicionales Décima y Primera, respectivamente.

⁶⁰ A. JIMÉNEZ-BLANCO *et al.*, *Comentarios...*, pág. 125.

Pues bien, en el caso que nos ocupa de la intervención de las cooperativas, podríamos inducirnos a error algunos argumentos esgrimidos para justificar la omisión del citado trámite de audiencia. Veamos. Por un lado, hay quien afirma que el ejercicio de la función inspectora y supervisora dará lugar a una continua relación entre la Administración y la cooperativa, de modo tal que ésta habrá tenido ocasión más que suficiente de pronunciarse sobre la pretensión interventora de aquélla. Por otra parte, cabe opinar que el legislador ha podido entender que el citado trámite de audiencia puede verse suplido por el informe del correspondiente órgano consultivo del ámbito del cooperativismo, previsto en la mayor parte de las leyes autonómicas, en cuanto que de él forman parte organizaciones representativas de los intereses de cooperativas como la que pretende intervenir.

Nuestra opinión es tajante al respecto. Creemos que en ningún caso podría admitirse la elusión del trámite de audiencia, pues de no darse éste nos encontraríamos, una vez más, ante un nuevo caso de indefensión por parte de los intervenidos, sin que se hubiera respetado el esencial principio contradictorio que ha de regir una actuación administrativa como la que estamos analizando.

Un tratamiento absolutamente distinto nos merece la no emisión del informe previo al que hacen mención algunas leyes cooperativas y del que nos hemos ocupado con anterioridad.

6. *Las clases de intervención previstas en nuestra legislación cooperativa*

A) *Introducción: un modelo de clasificación general.*

Es evidente que según los criterios que elijamos podrán llevarse a cabo distintas clasificaciones de la intervención. Nosotros, a la vista de los supuestos contemplados en la legislación cooperativa, hemos optado por ofrecer una sencilla sistematización basada en la técnica de intervención adoptada⁶¹. Conforme a ello, nos encontraremos con tres tipos de intervención consistentes en:

⁶¹ GAMERO distingue tres clases de intervención en función del motivo de la misma, en función del tipo de actividad empresarial intervenida y en función de la técnica de intervención adoptada. Para nuestro estudio nos será de utilidad esta última modalidad, puesto que en ella tienen acogida las medidas previstas por la legislación cooperativa desde la LGC de 1987. A su vez, el citado autor, dentro de la última clasificación, expone cuál es la gama de posibilidades que pueden darse: a) derecho de veto de la Administración sobre los acuerdos privados de la empresa; b) imposición de obligaciones puntuales de hacer o no hacer; c) intervención simple, y d) sustitución de los órganos privados de la empresa. E. GAMERO CASADO, *La inter-*

- Convocar y presidir la asamblea general de la cooperativa.
- Vetar las decisiones o acuerdos tomados por los distintos órganos de la cooperativa.
- Sustituir a los órganos que, ordinariamente, llevan la administración y gestión de la cooperativa.

A efectos prácticos, y por identificar con claridad a qué clase de medida nos estamos refiriendo en cada caso, hemos optado, siguiendo en este punto a PAZ CANALEJO, por hablar de una *intervención-presidencia*, una *intervención-aprobación* y una *intervención-sustitución*⁶².

Somos conscientes de que se trata de una clasificación *sui generis* en cuanto que, desde un planteamiento técnico-jurídico riguroso, cabría discutir hasta qué punto en los tres casos citados puede hablarse de intervención propiamente dicha y no de sustitución u otra figura afín.

Como tuvimos ocasión de ver, fue la Ley General de Cooperativas de 1987 la primera de nuestras leyes que contemplara con carácter general la intervención temporal en el sector cooperativo. Ésta, en su artículo 152, consagró unas modalidades de intervención que encajaban en el criterio clasificatorio expuesto. Y, asimismo, esta triple clasificación ha venido a reproducirse en la mayor parte de los textos legislativos autonómicos que se ocupan de esta materia, aun cuando, a su vez, entre ellos existen diferencias, unas sólo de matiz y otras verdaderamente sustanciales. Pues bien, atendiendo a tales diferencias nos encontramos con el siguiente panorama:

- País Vasco, Galicia y Extremadura siguen el esquema ofrecido por la LGC de 1987, aunque con algunas variantes dignas de mención.
- Andalucía, si bien, como ya adelantamos, ha eliminado nominalmente de su articulado la intervención temporal propiamente dicha, mantiene la que hemos denominado *intervención-presidencia* como posible medida provisional a adoptar por la Administración durante la tramitación de un procedimiento sancionador.
- Por su parte, Aragón ofrece una singular mezcla⁶³. Su texto parece no prever la *intervención-sustitución* y, en cambio,

...vención..., *op. cit.*, págs. 180 a 188. Por lo que afecta a la adopción de medidas similares respecto de las Cajas de Ahorros, también puede verse el trabajo de J. A. SANTAMARÍA PASTOR *et al.*, *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, págs. 571 y ss.

⁶² N. PAZ CANALEJO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, págs. 904 a 907.

⁶³ Algo parecido podría decirse de la ya derogada legislación valenciana de 1998, pues en su artículo 109 agrupaba en una sola medida la intervención-presidencia y la intervención-aprobación [letra a) del citado artículo 109], y contemplaba separadamente la intervención-sustitución [art. 109.b)].

contempla las dos restantes posibilidades: la *intervención-presidencia* y la *intervención-aprobación*. No obstante, hemos de hacer notar que, en este punto, la legislación aragonesa adolece de tal imprecisión que incluso podría entenderse de posible aplicación también la sustitución en cuanto que, con carácter general, se habilita a la Administración para «la adopción de medidas de intervención temporal», aun cuando luego proponga, casi únicamente a modo de ejemplo, las dos citadas.

Así las cosas, vamos a realizar un análisis pormenorizado de cada una de las medidas propuestas a la luz de su asunción, dispar, por los textos autonómicos.

No obstante, antes de nada cabría subrayar la evidente graduación que puede deducirse de la proposición «escalonada» de las medidas interventoras que acabamos de relacionar. Éstas, como es fácilmente constatable, van de menos a más, dependiendo de la gravedad de la situación que se trata de corregir, y su adopción vendrá modulada, entre otras cosas pero fundamentalmente, por el principio de proporcionalidad ya comentado.

B) *Clases de intervención temporal.*

a) *La intervención-presidencia.*

Se trata quizá de la más peculiar de las medidas propuestas, en cuanto que lo único que se confía a los interventores designados por la Administración es la presidencia de la asamblea general.

Mientras que la Ley extremeña reproduce a la letra el mismo texto empleado por la LGC [art. 181.1.a)] («... *la designación de uno o más funcionarios con la facultad de establecer el orden del día de la Asamblea General, convocarla, y presidirla a fin de que pueda adoptar los pertinentes acuerdos*»), en el resto de la legislación autonómica advertimos algunas diferencias de distinto calado. La primera de ellas está en que todas las demás leyes autonómicas suprimen el inciso final: «... *a fin de que pueda adoptar los acuerdos pertinentes*». Un inciso que, en principio, pudiera parecer impreciso y vago, y que nada sustantivo añade al contenido de la intervención, pero del que quizá no sería oportuno prescindir dada la excesiva presencia de conceptos jurídicos indeterminados en la regulación de la intervención. No está de más, por tanto, en nuestra opinión, mencionar cuál es el objetivo final al que está llamado el interventor.

Por otro lado, salvo en Galicia y en Extremadura, los interventores no tienen por qué ser funcionarios. En efecto, en las Leyes vasca, aragonesa y andaluza se habla de «designar uno o más interventores» sin ninguna otra especificación, con lo que, sin quedar excluida la posibilidad de que aquéllos fueran funcionarios, podrían ser nombrados incluso de entre los miembros de la cooperativa intervenida. Resalta, pues, la libertad otorgada a la Administración en este punto. Creemos que se trata de un cambio acertado. De esta forma, la Administración lo único que ha de tener presente a la hora de designar a los interventores es que éstos tengan conocimientos específicos sobre gestión empresarial, en particular sobre sociedades cooperativas; podrá elegir a quienes considere más cualificados para la labor que han de desarrollar, sin ninguna otra cortapisa.

De optarse por particulares, estamos ante el supuesto, tan estudiado por la doctrina, en el que un sujeto privado lleva a cabo funciones públicas⁶⁴ y, en consecuencia, se encuentra sometido tanto al Derecho administrativo, como agente público, como al Derecho privado, en cuanto que en el seno de la cooperativa va a desempeñar funciones reguladas por esta rama del ordenamiento jurídico⁶⁵.

Sorprende, sin embargo, que en los mismos textos legislativos la adopción de una medida muy similar, siguiendo el esquema habitual de otras leyes societarias mercantiles⁶⁶, también le es atribuida a la autoridad judicial⁶⁷. En efecto, ante una anómala falta de convocatoria, or-

⁶⁴ Sobre este asunto puede consultarse el estudio, ya considerado como un clásico, de F. SAINZ MORENO, «Ejercicio privado de funciones públicas», núms. 100-102 de esta REVISTA, págs. 1699 y ss. También cabe citar la reseña de los trabajos que se han llevado a cabo más recientemente sobre este tema realizada en S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Derecho Público y Derecho Privado (Reseña de publicaciones y doctrinas recientes sobre el tema de la colaboración de particulares en el ejercicio de funciones administrativas)», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 8, en concreto las págs. 203 a 211.

⁶⁵ El régimen jurídico de los interventores es estudiado, con carácter general, por E. GAMERO CASADO, *La intervención...*, *op. cit.*, en las págs. 192 a 197. Es muy ilustrativa en este sentido la STS de 13 de marzo de 1984 (RJ 1421), en la que el Tribunal estima el recurso interpuesto por unas cooperativas, al amparo de la Ley 62/1978, de protección de los derechos fundamentales de la persona, por no haber sido convocadas y, en consecuencia, resultar excluidas de una asamblea general convocada por un interventor temporal para la elección de un nuevo Consejo Rector de la cooperativa de segundo grado a la que decían pertenecer.

⁶⁶ Así, el artículo 100 LSA del RD Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas; o el artículo 45 de la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada.

⁶⁷ Esta duplicidad de previsiones en el caso de que no sea debidamente convocada la asamblea se da en las siguientes leyes autonómicas: artículo 33.2 LCPV; artículo 29.1 LCAr; artículo 31 LCE; artículo 33.2 LCG, y artículo 49 LCA. No obstante, las restantes leyes cooperativas —autonómicas y estatal— que no prevén la intervención temporal sí contemplan la posibilidad citada de que sea el juez el que asuma el protagonismo en tales casos. Sirva como ejemplo el artículo 23.4 de la Ley estatal 27/1999, de Cooperativas: «En el supuesto que el juez realizara la convocatoria éste designará las personas que cumplirán las funciones de Presidente y Secretario de la Asamblea».

dinaria o extraordinaria, de la asamblea general podrá solicitarse del juez que sea él quien practique la convocatoria y designe a quienes hayan de actuar de presidente y secretario de la misma. Tal función le será encomendada en la mayor parte de los casos a socios, aunque también se contempla la posibilidad de que sean llamadas personas ajenas a la cooperativa, como en el caso de Aragón (art. 29.1 LCAR)⁶⁸. Se produce aquí, pues, una extraña duplicidad que no hace sino reflejar, una vez más, la falta de coherencia interna del régimen jurídico de la intervención de las sociedades cooperativas en nuestro país.

Otras dudas nos asaltan en el examen de esta previsión. En principio, la medida se adopta con el fin de que la asamblea de la cooperativa intervenida pueda adoptar los acuerdos pertinentes y, así, impedir que ésta se encuentre en una situación de peligro. Ahora bien, el cambio operado en la presidencia sólo garantiza, en principio, que determinados asuntos o cuestiones sean incluidos en el orden del día y, por tanto, propuestos a debate en la asamblea, pero no que éstos vayan a poder contar finalmente con el respaldo de la misma y que, en definitiva, sean adoptados, puesto que ello, como es lógico, dependerá del resultado de la votación que se celebre al efecto.

Una última reflexión acerca de esta medida. Pese a lo que pudiera resultar de la dicción literal de los preceptos que la regulan, se entiende que este tipo de intervención no se lleva a cabo para presidir una, y sólo una, asamblea general. El sentido finalista de la medida así parece exigirlo: el interventor es nombrado para intentar que se adopten, por la asamblea, los acuerdos pertinentes con los que pueda corregirse el anómalo comportamiento que ha dado lugar a la intervención. Parece, por tanto, lógico que el interventor pueda realizar varias convocatorias hasta conseguir este fin⁶⁹. Ahora bien, como ese resultado final favorable no está en su mano conseguirlo, en cuanto que, como hemos dicho, de-

⁶⁸ En la LGC de 1987 se contemplaba incluso que esta designación pudiera llevar aparejadas otras medidas tan drásticas como «la destitución inmediata del Consejo Rector, procediéndose a su nueva elección» (art. 33.2 LCG).

⁶⁹ Ésta sería la regla general, pero cabe también que en la propia Resolución por la que se acuerde la intervención se limiten las competencias del interventor. Así podemos verlo en la STS de 26 de noviembre de 1982 (RJ 7110), por la que se corrobora la validez del acuerdo de la Dirección General de Cooperativas «que decretó: 1) La intervención temporal de la cooperativa de viviendas Virgen de Nuria para productores de Seat de Barcelona; 2) Que la intervención tendrá por exclusiva finalidad de que por el interventor actuante se proceda a la mayor brevedad posible únicamente a los que en la actualidad siguen siendo socios para que en Asamblea General Extraordinaria, constituida bajo la presidencia de aquél, determinen la composición del Consejo Rector, mediante la designación de quienes deban ocupar los diferentes cargos de este órgano social, así como que elijan a los interventores de cuentas, y 3) Celebrada la referida asamblea finalizará la Intervención temporal de la cooperativa». Y en el mismo sentido puede citarse la STS de 13 de marzo de 1984 (RJ 1421), vista anteriormente, en cuanto el único objeto de la intervención era la elección de un nuevo Consejo Rector.

pendará del voto favorable de la mayoría de los socios, resulta también lógico deducir que, de no obtener el respaldo de éstos, el interventor podrá proponer a la autoridad competente la adopción de otras medidas de intervención más intensas, como las que vamos a analizar a continuación. Por otra parte, también creemos que nada impide que, en lugar de llevar a cabo dicha solicitud, visto lo infructuoso de su labor o de sus propuestas, pueda cambiar el sentido de los acuerdos que se someten a la asamblea, invitando a los socios a la adopción de otras medidas como podrían ser la escisión, la transformación o incluso la disolución de la cooperativa, alternativas perfectamente válidas si llegaran a contar con el apoyo mayoritario requerido al efecto.

b) *La intervención-aprobación.*

Esta medida presenta aun mayores problemas interpretativos que la anterior. El legislador otorga a los interventores —funcionarios o no— designados por la Administración un poder de veto de los «acuerdos adoptados y las decisiones tomadas por los órganos de la cooperativa». Así pues, si tales acuerdos o decisiones no cuentan con la aprobación de los interventores no tendrán validez alguna y, consecuentemente, serán nulos de pleno Derecho.

Ahora bien, antes de entrar en el análisis del «núcleo duro» de esta medida, considero conveniente subrayar las diferencias entre las distintas leyes autonómicas que la contemplan entre sus previsiones, esto es, las leyes cooperativas del País Vasco, Galicia, Aragón y Extremadura.

La LCEX, como ya dijimos, reproduce literalmente lo dispuesto en el artículo 152.2 LGC de 1987, denominando además expresamente a esta medida, y sólo a ésta, como «intervención temporal»: «b) *La intervención temporal de la sociedad cooperativa por los funcionarios que se designen, sin cuya aprobación los acuerdos adoptados y las decisiones tomadas por los órganos rectores de la sociedad cooperativa no tendrán validez y serán nulos de pleno derecho*».

Por su parte, las restantes Leyes autonómicas (vasca, gallega y extremeña) ofrecen una regulación muy similar conforme a la cual la Administración designará uno o más interventores con el fin de controlar/intervenir los órganos de la cooperativa, careciendo de validez los acuerdos de éstos que no contaran con su aprobación⁷⁰.

⁷⁰ Artículo 142.1 LCPV: «b) Nombrar uno o más interventores para controlar los órganos de la cooperativa, cuyos acuerdos no tendrán validez y serán nulos de pleno derecho sin la aprobación de dichos interventores»; artículo 141.1 LCG: «b) Nombrar a funcionarios para intervenir los órganos de la cooperativa, careciendo de validez los acuerdos que se adopten

Pero empezemos por el principio. ¿Quiénes podrán ser interventores? Salvo en el caso del País Vasco y Extremadura, donde deberán ser funcionarios, puede ser nombrada cualquier persona⁷¹.

En segundo lugar, ¿qué órganos de la Administración cooperativa serán intervenidos? De nuevo nos encontramos con distintas soluciones. En el País Vasco y Galicia se habla de «órganos de la cooperativa» sin más. La Ley extremeña, sin embargo, se refiere a los «órganos rectores», mientras que la Ley de Cooperativas de Aragón señala «al resto de los órganos sociales», siendo éstos todos los de la cooperativa salvo la asamblea general. Así puede deducirse del número 2 de su artículo 96⁷².

Pues bien, a la vista de una regulación tan dispar, creo necesario abordar separadamente el estudio de cada uno de los «modelos» que acabamos de exponer.

Según el modelo ofrecido por la LCEX, idéntico al de la LGC, vemos, en una primera aproximación, que se lleva a cabo una distinción entre «acuerdos y decisiones», lo que podría inclinarnos a pensar que el legislador ha querido referirse a cualesquiera actos, ya hayan sido emitidos por un órgano unipersonal o colegiado.

En segundo lugar, plantea también dudas interpretativas el empleo de la expresión «órganos rectores» pues, como es bien sabido, en principio, en toda cooperativa sólo existe un órgano con esa calificación⁷³, el llamado «Consejo Rector», que es el que realmente dirige aquella; sería el órgano ejecutivo. Sin embargo, también podría entenderse que el legislador ha querido incluir bajo esa expresión al presidente del Con-

sin su aprobación», y artículo 96 LCAr: «2. A tal efecto, nombrará uno o más interventores con las facultades de (...) controlar el funcionamiento del resto de los órganos sociales de la cooperativa, cuyos acuerdos serán nulos sin su aprobación».

⁷¹ Recordemos lo expuesto en la nota 64, a la que nos remitimos.

⁷² Artículo 96.2 LCAr: «A tal efecto, nombrará uno o más interventores, con las facultades de convocar, establecer el orden del día y presidir la Asamblea General y, en su caso, controlar el funcionamiento del resto de los órganos sociales de la cooperativa, cuyos acuerdos serán nulos de pleno derecho». Como puede comprobarse, tal y como hemos apuntado en reiteradas ocasiones, a nuestro juicio, se trata de una de las regulaciones más deficientes de todas las actualmente vigentes pues, tomando a la letra el citado número 2, cabría entender que la Administración, en un mismo acto, puede designar a los mismos interventores tanto para la intervención-aprobación como para la intervención-presidencia.

⁷³ En cuanto a los órganos de la sociedad cooperativa puede verse M.^a J. MORILLAS JARILLO y M. I. FELIÚ REY, *Curso...*, *op. cit.*, págs. 227 a 354. O bien la más reciente obra de M.^a J. MORILLAS JARILLO, *Las sociedades cooperativas*, Iustel, Madrid, 2008, págs. 55 a 63. En cualquier caso, una elemental enumeración de los citados órganos puede ser la siguiente: Asamblea General, Consejo Rector (con presidente y secretario del mismo), Interventores y Comité de Recursos (órgano no necesario por ley). Este organigrama varía, lógicamente, según la entidad de la cooperativa de que se trate; así, pueden también citarse como posibles órganos de la misma la figura del administrador único o administradores, a los que atribuye funciones el Consejo Rector o la Asamblea General de Delegados, por ejemplo.

sejo Rector⁷⁴. ¿Y la asamblea general?, ¿podemos calificarla como órgano «rector» de la cooperativa? En el caso extremeño es evidente que no, en cuanto que el artículo 181.1.c), al ocuparse de la intervención-sustitución, se refiere, en general, a los órganos sociales, contraponiéndolos a los «órganos rectores» de la letra b), en la que se regula la intervención-aprobación⁷⁵. Y lo mismo cabría afirmar de la intervención prevista en la Ley de Aragón pues, como hemos tenido ocasión de ver, reserva, en su caso, la adopción de la intervención-aprobación para controlar «al resto de los órganos sociales», excluida la asamblea general⁷⁶.

Por el contrario, en las Leyes autonómicas de Galicia y el País Vasco, en cuanto que no se distingue entre los órganos susceptibles de ser intervenidos con esta medida (se habla de «intervenir/controlar los órganos de la cooperativa»), creemos que ha de considerarse incluida también la asamblea general. En definitiva, los acuerdos adoptados por ésta deberán contar igualmente con la aprobación de los interventores designados por la Administración para que tengan plena validez⁷⁷.

En definitiva, en la práctica, con esta medida de intervención, la dirección y la administración de la cooperativa pasan a ser «compar-

⁷⁴ PAZ CANALEJO, además de las dos interpretaciones expuestas, contempla también una tercera. En su opinión, «el legislador ha querido advertir que, incluso en los casos de policefalia aparente (un Consejo Rector inscrito en el Registro de Cooperativas y otro no inscrito, pero elegido en una Asamblea General que aquel órgano no inscrito no quiso convocar; o dos sub-Consejos, aparentemente válidos, formados por escisión de uno fuertemente dividido, etc.), todo acuerdo o decisión que adopte cualquiera de esas instancias —sea cual fuere la legitimidad democrática y la consistencia jurídica de las mismas— ha de contar con la aprobación de los interventores oficiales, sin lo cual aquellos actos serán nulos de pleno derecho». N. PAZ CANALEJO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, págs. 904 y 905.

⁷⁵ Artículo 181 LCEX: «b) La intervención temporal de la sociedad cooperativa por los funcionarios que se designen, sin cuya aprobación los acuerdos adoptados y las decisiones tomadas por los órganos rectores de la sociedad cooperativa no tendrán validez y serán nulos de pleno derecho; c) La suspensión temporal de la actuación de los órganos sociales de la sociedad cooperativa, nombrando uno o varios Administradores provisionales que asumirán las funciones de aquéllos». De hecho, conviene recordar que el legislador estatal, en la derogada LGC (art. 43), al atribuir a la asamblea la posibilidad de adoptar decisiones de administración como las citadas, distinguía expresamente entre «órganos rectores» y «órganos sociales», incluyendo sólo en esta última categoría a la asamblea.

⁷⁶ En idéntico sentido opinaba PAZ CANALEJO al comentar el artículo 152 LGC. N. PAZ CANALEJO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, págs. 905 y 906.

⁷⁷ Recordemos que la LDIEC, al regular una medida idéntica a la que estamos analizando, se refiere en su artículo 35 a los «actos y acuerdos de cualquier órgano de la entidad de crédito». Pues bien, al comentar este precepto, JIMÉNEZ-BLANCO entiende que la medida en cuestión «arranca de la disociación entre propiedad y gestión para abarcar sólo a la segunda —esto es la titularidad de la entidad queda intacta— es lo cierto que la Junta General de la Sociedad Anónima y, en las Cajas, la Asamblea, también se ven sometidas a intervención. No en vano, y al menos en una perspectiva teórica, tales órganos tienen competencias sobre las grandes decisiones de la entidad y, en particular, sobre la designación o remoción de administradores, de manera que, para la propia eficacia de la medida, puede ser indispensable sujetar también a los órganos soberanos. De ahí que hable reiteradamente de intervención de la entidad». A. JIMÉNEZ-BLANCO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 128.

tidas» entre los órganos de la cooperativa y los «interventores» designados, nuevos gestores también de la misma. Por todo ello, es evidente que en una circunstancia así, en la que estos últimos cuentan con un expreso derecho de veto, surgirán ocasiones de enfrentamiento y conflictos que, más de una vez, desembocarán en una situación de bloqueo cuya salida no podrá ser otra que la intervención-sustitución, medida de la que pasamos a ocuparnos a continuación.

c) *La intervención-sustitución.*

Se trata, sin duda alguna, de la más drástica de todas las medidas intervencionistas previstas. Con ella, la Administración no sólo deja en suspenso la actuación de todos los órganos sociales de la cooperativa, sino que, a la par, nombra uno o varios administradores provisionales que asumirán las funciones de aquéllos. Su regulación sólo se contempla en la LCEx [art. 181.1.c)] y en la LCPV [art. 142.1.c)], con importantes diferencias entre ellas⁷⁸.

En cualquier caso, varios son los interrogantes que nos plantea esta medida. Por un lado, como en los restantes supuestos de intervención ya vistos, nada se dice acerca del tiempo durante el que puede prolongarse la citada suspensión, cuando sería elogiable fijar, al menos, un periodo máximo de vigencia de tan excepcional medida. Por otra parte, tampoco existe restricción alguna en cuanto a quiénes puedan ser nombrados administradores, por lo que podrían ser incluso socios de la cooperativa intervenida, y en este caso, a diferencia de lo que ocurría en la intervención-presidencia o en la intervención-aprobación, no tienen por qué ser funcionarios públicos puesto que en ninguna de las dos leyes autonómicas que analizamos se establece tal exigencia.

Sin embargo, de nuevo aquí la referencia a los órganos cuya actuación queda en suspenso es la que plantea mayores problemas interpretativos. En el caso de la legislación vasca, no podemos decir que sea así porque el precepto es bien claro al respecto: se suspende temporalmente la actuación de los *administradores* de la cooperativa, asumiendo los interventores las funciones de éstos, que, en definitiva, son sustituidos. Por tanto, sólo los órganos a quienes corresponde la administración de la cooperativa son los sustituidos.

⁷⁸ Artículo 142.1.c) LCPV: «Suspender temporalmente la actuación de los administradores de la cooperativa, nombrando uno o más administradores provisionales que asuman las funciones de aquéllos»; artículo 181.1.c) LCEx: «La suspensión temporal de los órganos sociales de la sociedad cooperativa, nombrando uno o varios Administradores provisionales que asumirán las funciones de aquéllos».

El caso de la Ley extremeña es bien distinto y su regulación —idéntica a la de la LGC de 1987— es, en cierto modo, más coherente, en cuanto que existe una graduación entre las tres medidas de intervención contempladas en su artículo 181, de modo que se va de menos a más, en una inequívoca graduación ascendente de la intensidad de la medida de gravamen de que se trata. De ahí que el legislador haya establecido «la suspensión temporal de los órganos *sociales* de la cooperativa».

No obstante lo anterior, si nos atenemos a una interpretación literal comprobamos que el legislador, para referirse a los «interventores» nombrados por decisión gubernativa, habla de «Administradores», con lo cual podría deducirse que a éstos sólo correspondería la función de administración propiamente dicha de la cooperativa, pero en ningún caso la asunción de aquellas cuestiones que, precisamente por ser las más relevantes, han sido reservadas *ex lege* a la asamblea. Pese a ello, y aun teniendo presente que estamos ante el típico supuesto en el que, por el carácter excepcional de la medida, debería seguirse una interpretación restrictiva de la misma, nos inclinamos a pensar que también la asamblea puede verse afectada por esta medida de intervención-sustitución, si bien sólo y exclusivamente en aquellas cuestiones de administración en las que aquélla tuviera competencias. Recordemos lo afirmado en el apartado anterior al referirnos a la intervención-aprobación. En este caso también hay que partir de la necesaria distinción entre propiedad y gestión. Y aquélla en ningún modo puede verse afectada, en cuanto que es al órgano soberano de la cooperativa —la asamblea—, y sólo a él, al que le corresponde la titularidad de ésta⁷⁹.

Puede servirnos de referente un supuesto similar al que estudiamos, previsto en la LDIEC, cuya regulación, como ya hemos tenido ocasión de comprobar a lo largo de estas páginas, se caracteriza por una mayor precisión y rigor jurídicos. Pues bien, al regularse la sustitución en el artículo 36.1⁸⁰, como bien interpreta JIMÉNEZ-BLANCO, «se sustituye el órgano de administración, noción que hay que entender equivalente a la de cargos de administración (art. 1) o cargos

⁷⁹ Recordemos que en ningún caso la intervención puede afectar a la propiedad de la empresa. Así, podemos afirmar con PAREJO que «excede de la intervención cualquier disposición objetiva sobre la titularidad de las empresas, las cuales deben continuar insertas en el sector y mercado correspondientes —sin que tenga lugar transferencia alguna de aquella titularidad— (...)». L. PAREJO ALFONSO, «La intervención...», *op. cit.*, pág. 210.

⁸⁰ Artículo 36 LDIEC: «1. En el caso de sustitución del órgano de administración, los administradores provisionales designados tendrán el carácter de interventores respecto de los actos o acuerdos de la Junta General o asamblea de la entidad de crédito, siendo de aplicación a los mismos cuanto dispone el número 1 del artículo anterior». Éste se ocupa de la intervención-aprobación: «(...) los actos y acuerdos de cualquier órgano de la entidad de crédito que se adopten a partir de la fecha de publicación del acuerdo (*de intervención*) no serán válidos ni podrán llevarse a efecto sin la aprobación expresa de los interventores designados».

de administración y dirección (art. 15)», y añade: «En cuanto al órgano soberano —Junta o Asamblea— queda intervenido, necesitando sus acuerdos la ratificación de quienes han sido designados administradores»⁸¹. Esta interpretación viene avalada, además, por el número 2 del citado artículo 36 LDIEC, en cuanto que los administradores/interventores sustitutos podrán dejar en suspenso —pero únicamente esto— no sólo la obligación de formular las cuentas anuales de la entidad, sino también «la de aprobación de éstas y de la gestión social». Competencia, esta última, de la asamblea o junta de la que no se ve privada, sino sólo dejada en suspenso «por un plazo no superior a un año a contar desde el vencimiento del plazo legalmente establecido al efecto».

Pero volvamos al ámbito cooperativo. Vemos que en la doctrina existe unanimidad a la hora de entender que la intervención/sustitución no cabe extenderla a la asamblea general. Así, a PAZ CANALEJO⁸² esa interpretación le parece «harto discutible», «desorbitada», y GAMERO llega a calificar precisamente el antiguo artículo 152.3 LGC —y por tanto su opinión sería extrapolable al actual artículo 181.1.c) LCEX— como inconstitucional en cuanto que, con esta medida, se estaría enmascarando una auténtica expropiación temporal⁸³.

Pese a todo, creemos obligado traer a colación una de las escasas ocasiones en las que ha tenido lugar la adopción de esta medida. Se trata de la conocida intervención de la cooperativa de viviendas «PSV,

⁸¹ A. JIMÉNEZ-BLANCO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 129. Es muy ilustrativa en este punto la opinión de SANTAMARÍA al ocuparse, como medida interventora, de la suspensión de acuerdos adoptados por los órganos de las Cajas de Ahorros. Para este autor, ni siquiera esta medida podía llevarse «hasta el extremo de incluir entre los acuerdos y decisiones susceptibles de suspensión a los emanados de los restantes órganos decisorios de la entidad, como la Asamblea General». J. A. SANTAMARÍA PASTOR *et al.*, *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, pág. 565.

⁸² «Desde luego resulta muy duro admitir que el legislador ha incluido a la Asamblea General entre los órganos transitoriamente desposeídos por completo de sus funciones, aunque tampoco cabe negar que la interpretación sistemática del precepto y su propia estructura (de escalonamiento triopcional de medidas interventoras) podría llevar a esta conclusión. Pero nos parece harto discutible. Desde luego si los administradores de designación gubernativa llegan a elaborar, proponer y aprobar las cuentas anuales de la Cooperativa o a asumir cualesquiera otros bloques competenciales completos o relevantes, y reservados *ex lege* a la Asamblea con carácter definitivo (lo que sería desorbitado a nuestro juicio) se generaría una responsabilidad de la Administración». N. PAZ CANALEJO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 906.

⁸³ «(...) Si se pretende asumir las competencias de este órgano debería seguirse un procedimiento expropiatorio y no una intervención de empresas. Téngase presente, para calibrar los efectos que puede deparar la sustitución de la Asamblea General, que la Administración se encuentra en ese caso habilitada para liquidar la empresa, proceder a su fusión, modificar los estatutos sociales, etc., y que los socios de la cooperativa, una vez levantada la intervención, podrán ser partícipes de una empresa radicalmente distinta de la que existía previamente; esta consecuencia es inadmisibles». E. GAMERO CASADO, *La intervención...*, *op. cit.*, págs. 525 y 526.

Promoción Social de Viviendas»⁸⁴. En aquella ocasión la Administración hizo una interpretación extensiva de la medida que analizamos, entendiendo que incluso la asamblea general de la cooperativa podía ser sustituida. En este caso tuvo lugar una sorprendente sucesión de medidas correctoras pues, por un lado, el magistrado-juez encargado de la suspensión de pagos solicitada por la propia cooperativa acordó no sólo ésta, sino también la suspensión y sustitución de su Consejo Rector, y, con posterioridad, el Consejo de Ministros, en vista de lo ocurrido, acuerda: «Primero. Suspender temporalmente todos los órganos sociales de la cooperativa (...); Segundo. Atribuir a los administradores que sean designados por el Magistrado-juez como sustitutos del Consejo rector, las funciones del resto de los órganos sociales suspendidos, tal y como prevé el artículo 152.1.c)». Creo que la Resolución es lo suficientemente elocuente como para no tener que añadir comentario alguno.

En realidad, la Administración no hizo más que volver a transitar una senda ya abierta años antes con motivo de la intervención de dos cooperativas agrarias, la «Cooperativa Provincial del Campo UTECO-Jaén» y la «Cooperativa Provincial Agrícola de Jaén». En este caso, en principio, el acuerdo de intervención temporal, adoptado inicialmente por sendas Resoluciones de 11 de febrero de 1983⁸⁵, optaba por la que hemos llamado intervención-aprobación, resultando afectados «los acuerdos de los órganos de representación y gestión» de cada una de estas cooperativas, los cuales no tendrían «validez sin el concurso y aprobación de los interventores designados». Sin embargo, con posterioridad, en 1987, y ya por Acuerdo del Consejo de Ministros, en una misma Resolución, «se suspende temporalmente la actuación de *todos los órganos sociales*» de las dos cooperativas citadas, nombrando unos administradores sociales que venían a sustituir a los interventores anteriormente designados⁸⁶.

⁸⁴ Resolución de 16 de febrero de 1994, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de febrero de 1994 por el que se interviene temporalmente la cooperativa «PSV, Promoción Social de Viviendas» (BOE núm. 141, de 17 de febrero).

⁸⁵ Resoluciones núms. 5756 y 5757, de 11 de febrero de 1983, de la Dirección General de Cooperativas, por las que se acordaba, respectivamente, la intervención temporal de la Cooperativa Provincial del Campo UTECO-Jaén y de la Cooperativa Provincial Agrícola de Jaén (BOE núm. 45, de 22 de febrero).

⁸⁶ Resolución de 17 de septiembre de 1987, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del artículo tercero del Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 1987, relativo a la Cooperativa Provincial del Campo UTECO-Jaén y a la Cooperativa Provincial Agrícola de Jaén (BOE núm. 224, de 18 de septiembre)

7. *El procedimiento de adopción de las medidas de intervención*

A) *Los órganos competentes para acordar la intervención.*

Tal y como anunciamos en el apartado III.3 de nuestro trabajo, una vez estudiadas las distintas clases de intervención posibles, nos ocupamos ahora de determinar cuáles son los órganos competentes para decidir la intervención temporal de una cooperativa.

La derogada LGC de 1987 establecía en este punto una distinción, según el tipo de intervención de la que se tratase, un tanto discutible. Así, la adopción de la menos grave, la que hemos llamado intervención-presidencia, venía atribuida al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Mientras que la competencia respecto de las dos restantes, la intervención-aprobación y la intervención-sustitución, era asignada nada menos que al Consejo de Ministros, previa propuesta del Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Sírvanos como ejemplo la intervención de la cooperativa de viviendas PSV o la de las cooperativas agrarias de Jaén, a las que hemos hecho referencia anteriormente. Decimos que aquella regulación nos resultaba discutible por excesiva, en cuanto que se hacía intervenir al Consejo de Ministros en la adopción de una medida, de gravamen, sí, pero que podía afectar a una empresa —sociedad cooperativa— de escasa entidad. A nuestro juicio, resultaba desproporcionada la atribución de esa competencia al Gobierno en pleno.

Mucho más acertadas, por ejemplo, fueron las soluciones por las que optó el legislador estatal tanto en la Ley 26/1988, de 29 de julio (art. 32 LDIEC), como en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, sobre Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados (art. 25 LOSSP)⁸⁷. En aquella se establece que las medidas de intervención o sustitución se acordarán por el Banco de España, «dando cuenta razonada de su adopción al Ministerio de Economía y Hacienda»⁸⁸. Por otra parte, en el caso de las empresas aseguradoras la atribución se hace a favor del Ministro competente.

⁸⁷ No puede decirse lo mismo de las previsiones contenidas en las Leyes del Sector de Hidrocarburos y del Sector Energético, en cuanto que, en sendos casos, el órgano competente para acordar la intervención es el «Gobierno». Término que PAREJO interpreta, acertadamente a nuestro juicio, referido tanto al Consejo de Ministros como, en su caso, al Gobierno de la Comunidad Autónoma de que se trate. L. PAREJO ALFONSO, «La intervención...», *op. cit.*, págs. 222 a 224.

⁸⁸ No obstante, JIMÉNEZ-BLANCO critica, con razón, que la Ley no haya especificado qué concreto órgano del Banco de España es el competente en este caso. A. JIMÉNEZ-BLANCO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 123. Su reflexión en aquel supuesto también nos sirve para llamar la atención sobre otro aspecto muy importante en este procedimiento como es la celeridad con la que ha de adoptarse la decisión. Esta característica ha de ser tenida en cuenta por el legislador a la hora de «elegir» el órgano competente para acordar la intervención.

En las Comunidades Autónomas que contemplan esta medida en su legislación cooperativa, a excepción de Aragón, se ha seguido en cierto modo un esquema similar al de las dos Leyes estatales citadas (LDIEC y LOSSP), pues en la mayor parte de los casos la competencia se ha residenciado en el Consejero con competencias en materia de cooperativas, e incluso, en algún supuesto, la decisión se deja en manos de un Director General dependiente de dicha Consejería⁸⁹. Nos parece una solución razonable en cuanto que es a estos órganos a los que se les atribuyen las funciones de inspección y sanción en las leyes autonómicas de cooperativas. Pero ello no debe inducirnos a error: no estamos ante una sanción propiamente dicha⁹⁰. No está de más volver a recordarlo ahora en cuanto hay varios datos que pueden contribuir a la confusión:

- Por regla general, la descalificación de la cooperativa, que es la más grave sanción que puede sufrir ésta, y que es también una medida gubernativa, es una decisión que se atribuye al mismo órgano que tiene competencias para acordar la intervención temporal.
- En algún caso la intervención temporal es acordada al hilo de un procedimiento sancionador, pese a lo cual hemos de distinguir entre una y otra cosa (art. 142.4 LCPV, art. 166.2 LCA, etc.). En tal supuesto la intervención es tratada como medida cautelar, provisional, en el seno de dicho procedimiento.

En el caso de Aragón, la LCAr sigue, una vez más, el esquema de la derogada LGC, atribuyendo las competencias para adoptar las dos únicas medidas de intervención previstas (presidencia y aprobación) al Consejo de Gobierno de la Comunidad; por tanto, valga lo dicho al ini-

⁸⁹ En el caso del País Vasco, tanto la intervención-aprobación como la intervención-sustitución le corresponde adoptarlas al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales; mientras que la intervención-presidencia es competencia del Viceconsejero, dependiente de la citada Consejería, con competencias en materia de cooperativas (art. 142.3 LCPV, de acuerdo con el Decreto del Lehendakari 4/2009, de 8 de mayo). Un planteamiento idéntico es el seguido por la Ley extremeña de Cooperativas, donde las competencias sobre la intervención les corresponden, respectivamente, al consejero de Igualdad y Empleo y al Director General de Trabajo (art. 181.2 LCEX, de acuerdo con el nuevo organigrama del Gobierno establecido por el Decreto del Presidente 15/2003, de 27 de junio). En Galicia, el Conselleiro competente en materia de Trabajo es el competente para adoptar los dos únicos tipos de intervención previstos, la intervención-presidencia y la intervención-aprobación (art. 140.1 LCG). Por último, la Ley andaluza de 1999 el único tipo de intervención que contempla —la intervención-presidencia— es asignado al órgano competente para resolver el procedimiento sancionador durante el cual se adopta ésta como medida provisional (art. 166.2 LCA).

⁹⁰ Así, A. JIMÉNEZ-BLANCO, *Comentarios...*, *op. cit.*, págs. 120 y 121; L. PAREJO ALFONSO, «La intervención...», *op. cit.*, pág. 226. Por todos, E. GAMERO CASADO, «La intervención...», *op. cit.*, págs. 224 a 229.

cio de este apartado en cuanto a la previsión de la derogada Ley estatal de 1987.

Por último, recordemos, como tuvimos ocasión de ver, que en las Leyes vasca y gallega el órgano competente para adoptar la incisiva medida interventora deberá haber requerido, con carácter previo, un informe de los máximos órganos consultivos en materia de cooperativismo: esto es, del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi y del Consejo Gallego de Cooperativas, respectivamente.

B) *La ejecución del acto.*

Como sabemos, conforme al artículo 56 LPAC, los actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho administrativo son ejecutivos. Éstos se presumen válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten salvo que en ellos se disponga otra cosa; ahora bien, su eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior (art. 57.1 y 2 LPAC).

Curiosamente, sólo las Leyes de cooperativas del País Vasco y Extremadura contienen una previsión específica al respecto, de manera que el acuerdo por el que se adopte alguna de las medidas de intervención en ellas reguladas será ejecutivo «desde el día de su publicación» en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma. ¿Quiere ello decir que la ausencia de regulación de este requisito en las demás leyes autonómicas lo hace innecesario? No, no cabe hablar, en un caso como el que estudiamos, de la inmediata ejecutividad del acuerdo de intervención. Creemos que ésta habrá de ser matizada conforme a las reglas procedimentales comunes. No en vano, en el mayor número de las leyes autonómicas de cooperativas se contiene una remisión bien expresa a la LPAC o bien «a las normas del procedimiento administrativo» (art. 18.1 LCPV, por ejemplo).

Por tanto, según tales normas, dada la naturaleza del acto, en cualquier caso, éste no ganará eficacia hasta su notificación en el domicilio social de la cooperativa pues, conforme al artículo 58 de la Ley 30/1992, «se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses». Notificación que, como es obvio, habrá de realizarse con el contenido exigido por el número 2 del citado precepto. Esta exigencia, pese a la omisión legal, es aplicable a todos y cada uno de los supuestos de intervención; incluso en aquellos casos de las Leyes cooperativas vasca y extremeña en los que

sólo se prevé la publicación, creemos necesaria siempre la notificación individualizada a la sociedad intervenida⁹¹.

Por pura lógica entendemos que, además, dicha resolución habrá de ser inscrita en el correspondiente Registro de Cooperativas, si bien tal operación, a diferencia de lo que ocurre en otros casos⁹², no debería afectar a la eficacia del acto.

La parquedad de la que adolecía la legislación estatal en su día acerca de los medios de defensa, esto es, los posibles recursos frente a la medida adoptada, es también nota común de la legislación autonómica. Nada se dice en ella acerca de qué recursos caben contra la resolución de intervención y si su interposición determinará o no su suspensión. Ante la ausencia de un pronunciamiento explícito y específico hemos de remitirnos de nuevo a las normas generales. Es evidente que nos encontramos ante una decisión administrativa, que puede ser impugnada primero en esta vía y, con posterioridad, si así se estimase, en la jurisdicción contencioso-administrativa⁹³. Y, en este ámbito, tratándose de una medida tan excepcional como la de que nos ocupamos, cobra mayor fuerza, si cabe, la regla general de la no suspensión por la mera interposición de un recurso, puesto que difícilmente casaría ésta con la urgencia que requiere la adopción de la medida para que sea realmente efectiva.

Por otra parte, tampoco se dice nada expresamente en las distintas normas reguladoras de la intervención temporal acerca de la ejecuto-

⁹¹ Curiosamente, las Resoluciones 5756 y 5757 de la Dirección General de Cooperativas, por las que se acordó la intervención de las cooperativas agrarias «Cooperativa del Campo UTECO-Jaén» y «Cooperativa Provincial Agrícola de Jaén», pese a su publicación en el *BOE*, contemplan un apartado 4.º, en ambos casos, según el cual «la presente Resolución surtirá plenos efectos una vez haya sido notificada en forma a la sociedad cooperativa interesada».

⁹² Hemos hecho esta salvedad porque el artículo 34 LDIEC supedita la eficacia frente a terceros del acuerdo de intervención o sustitución al doble requisito de la publicación en el *BOE* y su inscripción en los Registros públicos, pudiendo plantear esa dualidad de criterios serios problemas a la hora de determinar el inicio de la eficacia. Como afirma JIMÉNEZ-BLANCO, «si una y otra fecha no coinciden se pueden plantear problemas nada pequeños sobre todo frente a terceros —de buena fe se entiende— en singular si se piensa en el contexto insano en el que, por lo común, estarán las cosas a estas alturas». A. JIMÉNEZ-BLANCO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 126. Comentando este mismo artículo, SANTAMARÍA afirma también que «la dualidad de publicación/inscripción puede plantear problemas en cuanto a la fecha de eficacia frente a terceros de la medida, si una y otra se materializan en días diferentes», y concluye: «a nuestro juicio, la eficacia, tiene lugar con la producción del primero de estos trámites, sea cual fuere». J. A. SANTAMARÍA PASTOR *et al.*, *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, pág. 574.

⁹³ Se trata de uno de los aspectos menos estudiados de la intervención administrativa ordinaria en las cooperativas; sólo nos consta un trabajo de PAZ referido concretamente al Registro de Cooperativas, que, como es obvio, por su fecha, requeriría una revisión, pero que es muy ilustrativo de la complejidad que presenta este tema. N. PAZ CANALEJO, «Competencias administrativas y control jurisdiccional ante el Registro de Cooperativas según el Ordenamiento español», *La Ley* (T-1987-3), págs. 951 a 967. No obstante, GAMERO, con carácter general, enumera las concretas materias en las que deberá seguirse la vía administrativa y la contencioso-administrativa. E. GAMERO CASADO, *La intervención...*, *op. cit.*, pág. 324.

riedad de la resolución administrativa por la que se acuerde aquélla, con lo que la aplicación supletoria de la LPAC ha de invocarse de nuevo.

En la LDIEC, ante una situación de intervención similar, el artículo 34.3 recoge la siguiente precisión: «Cuando ello resulte necesario para la ejecución del acuerdo de intervención o de sustitución de los administradores, podrá llegarse a la compulsión directa para la toma de posesión de las oficinas, libros y documentos correspondientes o para el examen de estos últimos». La verdad es que ello no es más que una aplicación concreta de uno de los medios de ejecución forzosa previstos en la Ley 30/1992 —en concreto, en su artículo 100— y, por tanto, no habría sido necesaria su mención⁹⁴. Pero, por otra parte, quizá hubiera sido conveniente incluir alguna indicación al respecto en la que quedara claro algo que a estas alturas resulta obvio pero que no hubiera estado de más afirmar: que también las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales (STC 137/1985, de 17 de octubre) y, por tanto, es al juez al que corresponderá garantizar la inviolabilidad del domicilio de la cooperativa, comprobando que la resolución administrativa por la que se acuerda la intervención «parece dictada por autoridad competente en ejercicio de facultades propias, garantizando al tiempo que esa irrupción en el ámbito de la intimidad se produzca sin más limitaciones de ésta que aquellas que sean estrictamente indispensables para ejecutar la resolución administrativa» (STC 144/1987)⁹⁵.

Decimos esto porque en alguna legislación cooperativa autonómica, como por ejemplo en la andaluza, al hilo de la regulación de la función inspectora se afirma que el personal de la Administración de la Junta de Andalucía que tenga asignada las funciones de control e inspección en materia de cooperativas «tendrá, a todos los efectos, la consideración de agentes de la autoridad, y en el ejercicio de sus funciones estarán facultados para entrar en los locales de las sociedades cooperativas, así como para requerir las actuaciones y examinar los documentos que consideren precisos para el cumplimiento de su misión»⁹⁶. Pues bien, tanta preocupación por asegurar la práctica efectiva de la función inspectora podría haberse reflejado, asimismo, en una mínima mención a la necesidad de impetrar el auxilio judicial para poder realizar las

⁹⁴ Es éste el sentido del comentario de SANTAMARÍA sobre el citado artículo 34.3 LDIEC: «La precisión, aunque comprensible, resulta en términos jurídicos, de dudosa utilidad, por cuanto la compulsión directa es justamente una de las formas de ejecución forzosa de todo tipo de actos prevista expresamente en la Ley de Procedimiento Administrativo». J. A. SANTAMARÍA PASTOR *et al.*, *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, pág. 574.

⁹⁵ A la autorización judicial para entrar en los locales de la empresa le dedica un epígrafe concreto José M.^a BAÑO LEÓN en su obra *Potestades administrativas y garantías de las empresas en el Derecho español de la competencia*, MacGraw Hill, Madrid, 1996, págs. 186 y ss.

⁹⁶ Artículo 163.2 de la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas (LCA), de 1999.

actuaciones que conlleve la intervención temporal acordada, entre las que se encuentra la obvia de entrar en el domicilio de la cooperativa intervenida.

Una laguna más advertimos en este procedimiento. Cuando la resolución por la que se acuerde la intervención designase a dos o más interventores, debería indicarse si éstos han de actuar conjuntamente, mancomunada o solidariamente. No obstante, para hacer honor a la verdad, pese a esta indefinición de las normas cooperativas, la regla general es que, en la práctica, la Administración a la hora de dictar la resolución que tiene por objeto la intervención determina expresamente ese carácter. Así ocurrió, de hecho, en la intervención temporal de las cooperativas agrarias «Cooperativa del Campo UTECO-Jaén» y «Cooperativa Provincial Agrícola de Jaén»⁹⁷.

8. *El cese de la intervención temporal*

A) *El levantamiento de la medida de intervención.*

La medida de intervención que estudiamos ha sido siempre definida en los textos normativos que se han ocupado de ella como «intervención temporal» y, por tanto, no cabe duda de que estamos ante una medida de carácter excepcional y, por ende, provisional⁹⁸. Sin embargo, ninguna de las leyes analizadas concreta cuándo, ni de qué modo, habrá de desactivarse esta medida llamada por su propia esencia a ser «temporal»⁹⁹.

En el caso de la intervención-presidencia ya hemos apuntado que, de resultar infructuosos los intentos del interventor por obtener la

⁹⁷ Así, en las dos Resoluciones, ya citadas, de 11 de febrero de 1983 de la Dirección General de Cooperativas (BOE núm. 45, de 22 de febrero), por las que se decidió la intervención de dos cooperativas agrarias de la provincia de Jaén, además de designar a tres funcionarios como interventores, se especificaba que éstos ejercerían sus funciones «solidaria e indistintamente».

⁹⁸ Así lo subraya unánimemente la doctrina. Sirva por todos la cita de L. PAREJO ALFONSO, «La intervención...», *op. cit.*, pág. 231: «Obvio resulta decir que el contenido de la intervención administrativa está limitado no sólo sustantivamente, sino también temporalmente. Pues la temporalidad o provisionalidad es consustancial a la institución. El acuerdo de intervención puede desde luego fijar el tiempo de duración de ésta (siempre que ello sea factible, dadas las circunstancias). Pero, en todo caso, su duración depende estrictamente de la subsistencia de la situación declarada (...) Desaparecida dicha situación (...) decae de suyo la necesidad de la intervención. Debiendo, por ello, ser levantada la intervención».

⁹⁹ También en relación con la intervención de las Cajas de Ahorros, SANTAMARÍA afirma que «no existe previsión alguna en punto a plazos máximos de duración de estas medidas, cuya pervivencia estará lógicamente condicionada por la desaparición de la situación de anomalía que justificó su aplicación». J. A. SANTAMARÍA PASTOR *et al.*, *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, pág. 576.

aprobación de los acuerdos propuestos por él a la asamblea, debería proceder a solicitar de la autoridad gubernativa la aplicación de cualesquiera de las otras dos medidas previstas o a cambiar el sentido de sus propuestas en los términos ya vistos (fusión, transformación, disolución de la cooperativa...) ¹⁰⁰. Sin embargo, en los restantes casos habremos de recurrir al sentido común y a la propia lógica de los preceptos reguladores de las mismas. Estas excepcionales medidas se adoptan porque se han detectado «irregularidades» o concurren circunstancias «que ponen en peligro la propia cooperativa, los intereses de terceros o de los socios». Pues bien, de ahí debemos deducir que, desaparecidas tales circunstancias, está de más la intervención de la cooperativa. Ahora bien, ¿cómo llegar a determinar que el referido peligro ha desaparecido? Aun cuando nadan digan los preceptos reguladores de la medida, es evidente el importante papel que jugarán en este punto los interventores. A nuestro juicio, será su cualificada opinión la que goce de mayor peso específico en la valoración del cambio de situación operado. No obstante, nada impediría que puedan también ser los propios socios, el Consejo Rector o los administradores quienes, por estimar viable la vuelta a la normalidad de la cooperativa, puedan solicitar la finalización de las medidas interventoras vistas ¹⁰¹.

De todos modos, no habría estado de más la regulación de unas medidas de transición entre el cese de la intervención, en cualquiera de sus modalidades ¹⁰², y el restablecimiento de la marcha normal de la cooperativa. Teniendo siempre presente que la Administración está obligada a acordar dicho cese en cuanto tenga el conocimiento, y el convencimiento, de que han desaparecido las circunstancias que dieron lugar a su aprobación; pues, en definitiva, se encuentra ante un auténtico deber de actuar para levantar la limitación infringida al derecho de libertad de empresa amparado constitucionalmente.

¹⁰⁰ Salvo que en el acuerdo de intervención se hubiera establecido con claridad el concreto cometido del interventor temporal, limitando sus facultades a la convocatoria de una sola asamblea general con un solo fin. Es el caso de las SSTs, ya vistas, de 26 de noviembre de 1982 (RJ 7110) y de 13 de marzo de 1984 (RJ 1421).

¹⁰¹ En este sentido, J. HERNANDO DELGADO, «La intervención...», *op. cit.*, pág. 725: «La apreciación de que se ha vencido la situación de crisis causante de la intervención es una decisión de la Administración interventora, si bien cabe la petición de los titulares de la empresa de dar fin a la intervención».

¹⁰² La LDIEC sólo contempla, en su artículo 37, el cese de la medida de sustitución pero, sorprendentemente, nada dice acerca del de la medida de intervención (la que nosotros hemos denominado intervención-aprobación). Como advierte JIMÉNEZ-BLANCO, pese a este «nuevo silencio —no inocente— de la ley (...) se exige también un acto del Banco de España aunque de contenido más simple, por no ser necesaria la convocatoria de la Junta o Asamblea. Los administradores recuperan la plenitud de facultades y, en uso de ellas, podrán volver a conferir los poderes y delegaciones que habían sido revocados». A. JIMÉNEZ-BLANCO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 130.

B) *La responsabilidad de los interventores.*

Un último punto va a ser objeto de nuestra atención: la responsabilidad de los interventores designados por la Administración. Las leyes cooperativas autonómicas tampoco han previsto nada al respecto, por lo que de nuevo habremos de acudir a las reglas generales.

En primer lugar, cabe afirmar que la adopción de una medida tan drástica como es la intervención de una empresa, la sociedad cooperativa, puede dar lugar a un supuesto de exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, puesto que es ella la que, en definitiva, acuerda la medida interventora y es ella la que designa a quienes deberán ponerla en práctica. Y ello con independencia de que ostenten o no la condición de funcionarios. Son de plena aplicación las reglas contenidas en el Título X de la LPAC, en las que se pueden subsumir muchas de las posibles situaciones que se derivarán de la intervención (responsabilidad concurrente, responsabilidad de Derecho privado, responsabilidad de autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas...), porque, en definitiva, la Administración ha de indemnizar a los titulares de la empresa —a los cooperativistas— de los daños y perjuicios que pudiera haber sufrido la cooperativa como consecuencia, precisamente, de la actuación de los interventores designados¹⁰³. Es cierto, como suele ocurrir en estos casos, que la clave estará en establecer claramente la relación causa-efecto entre la actuación de los interventores y la situación en la que se encuentra la cooperativa al levantarse la intervención, máxime si tenemos en cuenta que el punto de partida siempre será una situación de deterioro que, a su vez, puede responder a muy diversas causas¹⁰⁴. De ahí la dificultad de la operación de deslinde de responsabilidades de la que hablamos. Esta pre-

¹⁰³ HERNANDO hace referencia a «una indemnización por la privación del derecho de gestión de la empresa de la que se desplaza a su titular y en base a los daños que efectivamente dicha intervención produzca». J. HERNANDO DELGADO, «La intervención...», *op. cit.*, pág. 731. En términos similares se expresa JIMÉNEZ-BLANCO a propósito de su comentario al artículo 32 LDIEC. A. JIMÉNEZ-BLANCO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 131.

¹⁰⁴ Como tuvimos ocasión de ver, estamos ante lo que doctrinalmente se conoce como *relaciones jurídicas multipolares*. Y «por ello mismo los daños que eventualmente se causen en caso de pasividad de la Administración», por ejemplo, o cualesquiera otros, «no obedecerán a una sola causa sino que habrá un concurso de ellas, entre las cuales a su vez, puede estar seguro, la culpa de un tercero —de los administradores— o de la propia víctima. No obstante es sabido que todo ello sirve para moderar la cuantía de la indemnización pero no, o al menos no siempre, para exonerar a la Administración pública de su responsabilidad». A. JIMÉNEZ-BLANCO *et al.*, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 120. De esta materia se ha ocupado también el autor en «Supervisión bancaria y responsabilidad administrativa», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 20, y en «Responsabilidad administrativa por culpa in vigilando o in omittendo», *Poder Judicial*, núm. 2.

cisa delimitación es más necesaria aún, si cabe, y revestirá mayor complejidad en el caso de la intervención-aprobación, puesto que en ella se da de hecho una co-gestión de la cooperativa, ya que los interventores designados por la Administración comparten responsabilidad con los administradores ordinarios.

Por último, si los interventores son funcionarios es obvio que les será de aplicación lo dispuesto en la LPAC, pero, si no lo fueran, entendemos que también cabe repetir la exigencia de responsabilidad contra ellos en el caso de que se comprobase su actuación irregular, negligente o dolosa.

IV. CONSIDERACIÓN FINAL

Después del estudio efectuado a lo largo de estas páginas de la intervención temporal de las cooperativas, no cabe más que concluir afirmando que nos encontramos con un desolador panorama. Muchas son las lagunas e incongruencias en este campo, pese a tratarse de una medida que incide en la —reconocida constitucionalmente— libertad de empresa; de ahí que veamos la necesidad de promulgar una ley general de intervención de empresas que pueda ofrecer una mayor cobertura, y por tanto seguridad jurídica, a la deficiente regulación que ésta presenta hoy en nuestro ordenamiento.

En el caso concreto de las cooperativas —amén del despropósito que supone la proliferación legislativa autonómica, reiterativa y poco innovadora, excesiva a todas luces, fruto de una mal entendida competencia exclusiva de aquéllas, respecto de la que, a nuestro juicio, ha hecho dejación el Estado—, creemos que supone un agravio comparativo, una discriminación *de facto*, el hecho de que la intervención opere sobre este tipo de sociedades dependiendo de que se encuentren domiciliadas en una u otra Comunidad Autónoma.

Por último, y ante la nula esperanza de que por parte del Estado se adopte alguna decisión al respecto, sencillamente usando de los medios con los que legítimamente cuenta, creemos que puede haber llegado la hora de que desaparezca esta medida del ámbito cooperativo pues, en definitiva, ésta no es sino el reducto de un mal entendido «paternalismo económico», si se me permite la expresión, sobre este tipo de empresas. El hecho de que nuestra Constitución haya apostado por el fomento de las cooperativas no tiene por qué venir acompañado de una «tutela» especial, de tal intensidad, que tenga que culminar necesariamente en la intervención temporal.

A nuestro juicio, el amplio margen con el que cuenta la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora, que puede finalizar incluso con la descalificación de la cooperativa, hace innecesaria, en nuestra modesta opinión, una específica previsión de la intervención temporal en este campo.