

ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO HASTA SU EQUIPARACIÓN COMO ENTIDADES DE CRÉDITO

ORIGINS AND EVOLUTION OF CREDIT UNIONS UP TO THEIR EQUALIZATION AS CREDIT INSTITUTIONS

M^a José Vañó Vañó

Profesora Titular de Universidad

IUDESCOOP. Derecho Mercantil

Universitat de València

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9000-9572>

RESUMEN

Este artículo examina la evolución histórica y jurídica de las cooperativas de crédito, desde sus orígenes en el siglo XIX hasta su consolidación como entidades de crédito equiparadas a las instituciones financieras convencionales. A través de un análisis detallado, se identifican tres etapas clave en su desarrollo: la distinción inicial de las cooperativas respecto a las sociedades mercantiles y sindicatos; la formalización del cooperativismo de crédito durante el régimen franquista; y finalmente, la equiparación con las entidades de crédito en la España democrática, destacando la Ley 13/1989 que estableció un marco jurídico unificado para estas instituciones. Además, se discute la naturaleza jurídica de las cooperativas de crédito, situándolas como entidades sui generis dentro del derecho cooperativo y financiero, y se evalúan las implicaciones de su evolución normativa en el contexto del sistema financiero español.

PALABRAS CLAVE: Economía social, Cooperativas de crédito, Cajas rurales.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Vañó Vañó, María José (2024). Orígenes y evolución de las cooperativas de crédito hasta su equiparación como entidades de crédito, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (46), 307-333.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.46.29498>

ABSTRACT

This paper examines the historical and legal evolution of credit unions, from their origins in the 19th century to their consolidation as credit institutions on a par with conventional financial institutions. Through a detailed analysis, three key stages in their development are identified: the initial distinction of cooperatives with respect to commercial companies and trade unions; the formalization of credit cooperatives during the Franco regime; and finally, the equalization with credit institutions in democratic Spain, highlighting Law 13/1989, which established a unified legal framework for these institutions. In addition, the legal nature of credit unions is discussed, situating them as *sui generis* entities within cooperative and financial law, and the implications of their regulatory evolution in the context of the Spanish financial system are evaluated.

KEYWORDS: Social economy, Credit cooperatives, Rural banks, Credit unions.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: L3, P3, G21.

EXPANDED ABSTRACT

Credit unions, initially designed to democratize access to credit and promote the economic development of the underprivileged classes, have undergone a significant transformation since their beginnings in the 19th century. This text examines their historical and legal evolution in the Spanish context, from their early stages as marginal entities in the financial system to their consolidation as fully recognized and regulated institutions, reaching a status comparable to that of other credit institutions in Spain.

The development of the credit cooperative movement in Spain can be divided into three main phases, each marked by different legislative and socioeconomic approaches. The first phase, which spans from the end of the 19th century to the beginning of the 20th century, was crucial in establishing the legal and organizational basis for credit unions. In this period, the legislator sought a clear differentiation between these cooperatives and other entities such as commercial companies and labor unions. The Code of Commerce of 1885 and the Decree of November 20, 1868 on the Right of Association represented the first steps towards a specific regulation of these entities, which allowed them to operate independently in relation to their members and, in some cases, to the State. The Agricultural Unions Law of 1906 was also an important framework that fostered the development of credit unions in the agricultural field, allowing them to operate in areas where other financial institutions could not reach.

In a second phase, during the Franco regime, credit unions were subjected to stricter and more limiting regulation, although they also consolidated themselves as actors within the Spanish economic system. During this period, the Cooperation Law of 1942 and the Decree of November 11, 1943 formalized the existence of these entities, establishing limits on their operations and significant restrictions, such as the prohibition of active operations with non-members. These regulations sought to ensure that credit unions maintained their character of mutual support and self-management among their members, avoiding direct competition with commercial banks. However, these restrictions limited their expansion and development, creating a competitive disparity compared to other financial institutions. Despite these limitations, the Franco regime indirectly encouraged the resilience of these cooperatives, allowing them to consolidate their operations within local communities and specializing in financial support to the agricultural and rural sectors.

Credit cooperatives underwent a fundamental change with Law 13/1989, which marked the beginning of a third phase of integration into the financial system. This law, enacted in the framework of democratic Spain, put credit cooperatives on an equal footing with other financial institutions and allowed them to operate on an equal footing in the market. Law 13/1989 was a response to the constitutional mandate to promote cooperatives and establish

a unified framework for their regulation, thus creating a specific regulation that recognized their role as credit institutions. This equalization allowed them to operate beyond the scope of their members and compete on equal terms with other banking institutions, a significant change compared to the previous restrictive framework.

This process of homologation with other financial institutions was not without its challenges. Law 13/1989 and its regulatory developments, such as Royal Decree 84/1993, introduced solvency, transparency and control requirements that sought to protect the stability of the Spanish financial system as a whole. These requirements included the need to have a minimum capital stock and to comply with Bank of Spain supervision and control regulations. Although these requirements strengthened the position of credit unions within the financial system, they also generated tensions with some traditional principles of cooperativism, such as democratic management and the primacy of social objectives over financial ones.

In addition, the context of the globalization of financial markets in the 1980s and 1990s posed new challenges for the cooperative sector, forcing credit unions to adapt to a financial environment in which competitiveness and efficiency were essential for their survival. The legislation promoted by Law 13/1989 and its complementary regulations allowed credit unions to expand their operations and attract new savings funds, which increased their capacity to offer credit and financial services. However, compliance with solvency and financial efficiency standards also put greater pressure on these institutions to compete on equal terms with private banks, an environment which, in some cases, contradicted the traditional values of cooperativism.

On the other hand, the regulations in force also sought to preserve the social character of credit unions, establishing restrictions on the distribution of profits and requiring that part of the profits be allocated to cooperative education and promotion funds. This measure was intended to strengthen the social commitment of cooperatives and their role in the development of communities, allowing them to continue to fulfill their public service function. In addition, Royal Decree 84/1993 allowed credit unions to be acquired by other credit institutions, which provided greater flexibility in the market, although with the requirement that the purchase option be offered first to other cooperatives in the sector, thus avoiding their absorption by conventional banks.

Throughout this analysis, the unique legal nature of credit unions as entities operating in the financial sphere, but without losing their cooperative and social character, is also highlighted. Law 13/1989 recognized this particularity and allowed these entities to operate under the principle of freedom of enterprise, in line with Article 38 of the Spanish Constitution, but

at the same time maintaining a democratic governance structure and a purpose of service to their members and the community in general.

An analysis of the evolution of credit unions in Spain reveals, therefore, a process of constant adaptation to changes in the economic and political environment. From their beginnings as marginal entities, intended to provide financial support in rural and agricultural areas, to their equalization with other credit institutions, credit unions have witnessed a process of regulation that has attempted to balance their social character with the need for solvency and efficiency in a constantly evolving financial system. Despite the tensions between cooperative principles and market demands, credit unions have managed to maintain their commitment to the social economy, demonstrating a capacity for adaptation and resilience that consolidates them as essential players in the Spanish financial panorama.

SUMARIO¹

1. Introducción. 2. Orígenes. Las cooperativas de crédito, una entidad al margen de las sociedades mercantiles y de los sindicatos. 3. Consolidación y formalización del cooperativismo de crédito. 4. Equiparación con las entidades de crédito. 5. Naturaleza jurídica de las cooperativas de crédito. 6. Reflexiones finales. Bibliografía.

1. Introducción

El presente estudio analiza el surgimiento y la evolución de las cooperativas de crédito, instituciones que representan una manifestación particular de la economía social, configurándose como una alternativa viable y ética a las estructuras tradicionales del mercado financiero. Este análisis se enmarca dentro de una perspectiva histórica y jurídica que permite comprender cómo estas entidades, nacidas en el contexto de las necesidades de financiamiento de comunidades locales en el siglo XIX, han transitado por distintas etapas hasta equipararse, en términos normativos y funcionales, a las entidades de crédito convencionales.

El objetivo de este trabajo es trazar un recorrido que abarque tres momentos esenciales en la consolidación de las cooperativas de crédito: su surgimiento como estructuras diferenciadas de las sociedades mercantiles y sindicatos, su formalización en marcos regulatorios específicos durante el siglo XX, y su posterior equiparación jurídica con el sistema financiero tradicional en las democracias modernas, destacando el caso de España como referencia normativa. Esta evolución no solo responde a cambios legislativos, sino también a las demandas sociales y económicas de los contextos históricos en que se desarrollaron.

Además, el texto explora la naturaleza jurídica de las cooperativas de crédito, destacando su carácter *sui generis* dentro del derecho mercantil y cooperativo, y analiza las implicaciones de su marco regulatorio en el actual sistema financiero. En última instancia, el artículo busca aportar una reflexión crítica sobre el papel de estas instituciones en la promoción de modelos financieros más inclusivos y sostenibles.

1. Investigación realizada en el marco del Proyecto TED2021-129787B-I00, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea "NextGenerationEU"/PRTR, denominado COMUNIDADES DE AUTOCONSUMO CLAVE EN LA TRANSICION ENERGETICA (POWERCOOP) del que es IP M^a José Vañó Vañó. Grupo de Investigación en Sostenibilidad y Economía Social en Sectores Clave de la Universitat de València (SESSC) GIUV2024-626 de IUDESCOOP.

2. Orígenes. Las cooperativas de crédito, una entidad al margen de las sociedades mercantiles y de los sindicatos

Desde el surgimiento del movimiento cooperativo a finales del siglo XIX, la evolución de los principios inspiradores de la organización del Estado ha ejercido una influencia significativa en los criterios de sistematización.

Como señala el profesor Vicent Chuliá en su trabajo, “Cooperativismo en las Leyes”², “(l)a historia del cooperativismo está ligada a su esfuerzo por conseguir una autorregulación que plasme los Principios Cooperativos y que además sea acogida por las leyes para reforzar su claridad y eficacia.” Los estudiosos del cooperativismo de crédito identifican tres etapas clave en su desarrollo. La primera etapa, que se extiende desde 1868 hasta 1906, se caracteriza por la preocupación del legislador por distinguir las cooperativas de las sociedades mercantiles. En la segunda etapa, en un contexto dominado por el capitalismo totalitario, el objetivo principal era separar las cooperativas de los sindicatos. Finalmente, la tercera etapa, que comienza en 1942 y se prolonga hasta la promulgación del Reglamento de Cooperación en 1971, refleja un periodo de consolidación y formalización del cooperativismo de crédito. En cada una de estas etapas, los cambios en el marco regulatorio y las influencias políticas y sociales han moldeado el desarrollo y la sistematización del cooperativismo de crédito³.

El legislador del siglo XIX reconoció a las cooperativas de crédito como entidades con sustantividad propia, con el potencial de actuar como instituciones colaboradoras entre el sector cooperativo y el Estado, que ostentaba la soberanía legislativa para la promulgación de diversos textos legales en diferentes países europeos. En este contexto, se aplicaron normativas clave, como el Decreto de 20 de noviembre de 1868 sobre el Derecho de Asociación, la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887 (art. 10), y el Código de Comercio de 1885 (art. 124). Asimismo, la Ley de Sindicatos Agrícolas de 29 de enero de 1906 impulsó la creación de Cooperativas Agrarias, mientras que el Real Decreto de 12 de julio de 1917 promovió la constitución de cooperativas agrícolas y de crédito.

La creciente necesidad de realizar operaciones financieras entre los miembros de las cooperativas llevó al surgimiento de las cooperativas de crédito. El Real Decreto de 13 de octubre de 1922 reguló la intervención del Estado en estas entidades, mientras que el Decreto-Ley de 24 de enero de 1924 suspendió la constitución de nuevas

2. (2021): Cooperativismo en las leyes. En: Rafael Chaves Ávila & María José Vañó Vañó, (Coords.), *La economía social y el cooperativismo en las modernas economías de mercado: en homenaje al profesor José Luis Monzón Campos* (pp. 195-208). Tirant lo Blanch.

3. Se pueden consultar sobre la génesis de la cooperativa las importantes aportaciones llevadas a cabo entre otros, por Vicent Chuliá (1972); Verrucoli (1958) Bonfante (1984); Bassi (1988).

cooperativas. Posteriormente, el Real Decreto de 5 de marzo de 1928 estableció regulaciones para el desempeño de cargos directivos. La Ley de 9 de septiembre de 1931 fue complementada por el Decreto de 2 de octubre de 1931, que aprobó el Reglamento correspondiente. Además, la Ley de Bases de la Cooperación de 17 de febrero de 1934, aprobada por la Generalidad Catalana, junto con la Ley de 27 de octubre de 1938 y la Ley de 2 de septiembre de 1941, que derogó la Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906, marcaron etapas significativas en la regulación de estas entidades.

El período de la revolución industrial, –con la modificación de las técnicas de producción, la concentración de la actividad económica de la empresa y la exportación de grandes masas de población de las zonas rurales a las urbanas–, fue el que provocó importantes desequilibrios sociales que indujeron a la investigación de nuevas formas de organización que defendieran a las clases menos favorecidas de la opresión del sistema capitalista.

Al mismo tiempo se creaban las primeras cooperativas de crédito apoyadas en los mismos principios revolucionarios, favorecer el acceso de las clases menos pudientes al crédito, tratando de hacer “popular” el crédito como en Italia o el sistema de las Cajas “*Raiffeisen*” en Alemania (equivalentes a nuestro sistema de cooperativas de crédito)⁴. En Francia las Cooperativas prefirieron no solicitar una reglamentación “*de favor*” y elaboraron una forma híbrida situada en el marco de la sociedad de capital variable (Título 3º de la Ley de 24 de julio de 1867), seguida de una parte de legislación especial⁵.

Desde una perspectiva histórico-legislativa, las cooperativas han estado informadas por un conjunto de principios que han sido formulados por una organización internacional agrupadora del movimiento cooperativo, la Alianza Cooperativa Internacional (en adelante A.C.I.)⁶ y que han ido inspirando el régimen jurídico nacional de las mismas, aunque interpretado de modos muy distintos, según el marco social y cultural de cada país⁷.

4. Münker (1989).

5. Vicent Chuliá (1976), Ripert (1980), Gavalda (1982).

6. Vicent Chuliá (1972), Kesselman (1979), Blanco, Mateo (1985), Echebarria Arribas (1987), Borjabad Gonzalo (1988), Martínez Charterina (1990).

7. Existen dos concepciones tradicionales en la elaboración de los textos legales: 1) la concepción minimalista que atiende a una Ley con reglas de organización claras y prácticas, con la anuencia de los sectores afectados como en Bélgica, donde una parca regulación cooperativa la considera como una sociedad mercantil regulada por las disposiciones generales de sociedades en defecto de leyes sobre cooperativas. O en Francia y Austria, dejando en la primera, una amplia libertad de movimientos a los socios cooperativistas en la adopción de sus estatutos, en función de su ideología. En Austria se fijan unas líneas generales comunes a toda clase de cooperativas y se deja a la ideología de los miembros su diferenciación entre ellas (vid. cfr. sobre la concep-

La idea de asociación cooperativa se ha protegido por medio del Sexto principio cooperativo que trata de la intercooperación, incorporado al conjunto de principios de la Alianza Cooperativa Internacional (en adelante A.C.I.) en 1966 en el XXIII Congreso celebrado en Viena en 1966 (“Report of the I.C.A. Commission on cooperative Principles”, en I.C.A. Twenty-third Congress Report, London, p. 158). La fijación de este principio se debió a las indicaciones realizadas por la A.C.I.

En el II Congreso en 1896, celebrado en París, se recomendó intensificar las relaciones entre las cooperativas de productores y de consumidores, propiciando la creación de comités y Secciones para la promoción de relaciones internacionales de intercambio entre cooperativas. En el VII Congreso de Cremona en 1907, se aconsejó que en cada país se creara una sola central cooperativa mayorista de consumo y el establecimiento de relaciones económicas entre las centrales de los diversos países. En el IX Congreso celebrado en Glasgow en 1913, se presentó un informe sobre el intercambio directo de mercancías entre sociedades de distribución, sociedades agrarias y otras. En 1924 (Gante) se sugería establecer relaciones directas y orgánicas entre las cooperativas de consumo y las agrícolas. En Ginebra, la Conferencia Económica Mundial de 1927, y el XII Congreso de la A.C.I. en Estocolmo en el mismo año, manifestaron la necesidad de promover el intercambio comercial directo entre productores y consumidores para minimizar los gastos. Tal propuesta se reafirmó en posteriores Congresos, en especial en el XVIII de 1951 celebrado en Copenhague y el XXII en Bournemouth en 1963, en este último se recomendó la creación de una comisión para el estudio de los principios cooperativos, lo cual se produjo en 1964, en la reunión de Belgrado entre el 3 y el 5 de octubre de 1964.

3. Consolidación y formalización del cooperativismo de crédito

El artículo 44 de la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942 fue la primera norma reguladora de las cooperativas de crédito en nuestro país. A esta normativa se le aplicó de forma supletoria la legislación general, establecida por la misma Ley del 2 de enero de 1942 y desarrollada posteriormente por el Decreto del 11 de noviembre de 1943⁸, completada por el Reglamento de 1971 cuya promulgación tuvo un cariz

ción minimalista: Rosembuj (1993). La concepción maximalista representa la posición de quienes pretenden transponer al derecho positivo los valores y principios cooperativos, sin limitarse a un concreto grupo de interesados, a través de una legislación general (vid. por todos Llobregat Hurtado (1990), Chuliá, Vicent (1993), Múnker (1989) (1993).

8. Vid. Vicent Chuliá (1972), Pomares Martínez (1980), Martín Oviedo (1987).

marcadamente provisional. En su Exposición de Motivos señala que era “(r)econocida la conveniencia de la reforma, y en tanto se elabora una nueva ley, razones de urgencia inaplazables exigen la revisión por vía reglamentaria de las normas que configuran a la Sociedad Cooperativa(...)” debido a la necesidad de adecuar la Ley de 1942 a los cambios económicos experimentados por el país, y por la necesidad de adaptar los textos legales al cierto aperturismo político llevado a cabo en aquellos tiempos. Los criterios que informaron este texto legal fueron 1) *en primer lugar*, el fortalecimiento de las cooperativas, mediante la liberalización del sistema de funcionamiento de las aportaciones a capital y la regulación de las cooperativas de segundo y ulterior grado, reconociendo al mismo tiempo la posibilidad de que los entes públicos formen parte de las cooperativas, 2) *en segundo lugar*, la mejor defensa de los intereses de los socios, reforzando su derecho de información, el aumento de tipos cooperativos como cooperativas escolares y juveniles, consumo y vivienda, se introdujo la figura de la junta general como instrumento de democratización, como uno de los principales objetivos perseguidos igualmente por la A.C.I., y también una mejor regulación de la constitución, modificación, disolución y liquidación de la sociedad cooperativa.

El Profesor Vicent, en relación con este Reglamento señalaba como finalidad principal perseguida por esta norma “*dotar a la sociedad cooperativa de un régimen jurídico, como institución jurídico-privada, con el doble objetivo de lograr una mejor forma de organización de la agrupación de personas y de la empresa.*”

El art. 23 del Reglamento de 1971 concedió a toda clase de Cooperativas la facultad de creación y fomento de instituciones o entidades de crédito (art. 51), constituyéndose como “norma-puente” entre la situación real y el futuro al que aspirar¹⁰.

9. El Reglamento de Cooperación aprobado por Decreto 2.396/1971 de 13 de agosto, BOE de 9 de octubre. Ver los comentarios formulados por Vicent Chuliá (1972); Terrón Muñoz (1987).

10. Pero entre estos dos períodos de tiempo se dictaron otras disposiciones, unas referentes a las Cooperativas de Crédito y otras sobre las Cajas Rurales: Decreto de 9 de abril de 1954 que regula las exenciones fiscales; Decreto 716/1964, de 26 de marzo, sobre Cajas Rurales; Orden de 17 de noviembre de 1964, por la que se dictan normas y aclaraciones para la aplicación del citado Decreto 716/1964; Instrucciones del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, de 12 de diciembre de 1964, sobre formación de una Reserva para riesgos de Insolvencia por las Cajas Rurales Cooperativas y de 12 de febrero de 1965, para el control e Inspección de las Cajas Rurales Cooperativas. Orden de 2 de abril de 1965, por la que se establece la obligación de las Cooperativas de Crédito a lo dispuesto para las Cajas Rurales en cuanto a tipos de interés y tarifas de condiciones mínimas. Orden Ministerial Comunicada de 22 de abril de 1965, por la que se delega en el Instituto a Medio y Largo Plazo las facultades atribuidas, por la Orden de 2 de abril antes citada, al Ministerio de Hacienda en cuanto al régimen de Inspección y control de las Cooperativas de Crédito; Acuerdo del Comité Ejecutivo del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, de 26 de abril de 1965, sobre las circunstancias que deben concurrir en las “aportaciones voluntarias”; Decreto Ley 15/1967, de 27 de noviembre, sobre medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta. El art. 26 confiere al Ministerio de Hacienda la facultad de regular la actuación, control, inspección y sanción administrativa de toda clase de Cooperativas de Crédito, Secciones

La Comisión encargada de redactar las directrices del Tercer Plan de Desarrollo Económico y social en 1972¹¹ consideró una necesidad ineludible elaborar una nueva Ley de Cooperativas que potenciara dichas empresas. El llamado “nuevo derecho cooperativo”, como movimiento de reforma del derecho cooperativo, que comenzó en 1971, propició la promulgación de la Ley 52/1974, de 19 de diciembre y el Reglamento de Cooperación de 1978. Estas normas ofrecían una visión general de la situación sociopolítica del país como fundamento de la promulgación de este tipo de leyes, influidas básicamente por la necesidad de incorporar técnicas y soluciones del derecho moderno de sociedades mercantiles, para la organización de la cooperativa como forma de empresa¹².

Esta influencia se tradujo en el fortalecimiento de su posición en la vida económica, una mayor defensa de los intereses de los socios, y una mayor autonomía frente a los poderes públicos. Se abandona, por tanto, por el legislador, la concepción que mantenía a las empresas de economía social marginadas respecto del resto de entidades en el sistema de economía de mercado, llegando a ser definidas como un “medio de estabilidad social y de modernización, no traumática, del sistema capitalista”¹³.

La Ley 52/1974, si bien no regulaba las cooperativas de crédito expresamente señala en el art. 51.3 una serie de funciones que corresponden a las mismas. El tenor literal era el siguiente: “*Las Cooperativas de Crédito podrán admitir la imposición de fondos, así como realizar los servicios de banca necesarios y los que sirvan para el mejor cumplimiento de los fines cooperativos, si bien sólo podrán realizar operaciones activas con sus socios y los miembros singulares de las entidades asociadas*”, aunque también hay otros preceptos que se refieren a estas entidades como los arts. 6.2, 7.2, 16.2, 17.5, 43.2 y 60.1 y 3. Las innovaciones más importantes llevadas a cabo en la Ley

de Crédito de otras cooperativas y Cajas Rurales, en orden a las actividades crediticias que desarrollan; Orden de 7 de diciembre de 1967, reguladora del régimen de las actividades crediticias de toda clase de Entidades Cooperativas de Crédito; orden de 13 de febrero de 1968, por la que se dictan normas complementarias de la de 7 de diciembre de 1967, sobre cooperativas de Crédito; Orden de 14 de junio de 1968 sobre clasificación de las Cajas Rurales en razón de su actividad crediticia; Resolución de 26 de febrero de 1969, por virtud de la cual se aprueba la lista refundida hasta el 31 de diciembre de 1968, de valores admitidos para inversiones de las entidades de crédito cooperativo; Decreto 2396/1971, de 13 de agosto por el que se aprueba el Reglamento de cooperación con el fin de adaptar la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942 a las circunstancias de nuestro tiempo.

11. En opinión de Vicent Chuliá (1972) “supone una crisis de la confianza de los poderes públicos en el cooperativismo, que, se explica tanto en las limitaciones jurídicas del mismo –en ocasiones los interesados rehúyen someterse a los principios cooperativos– como por la mala prensa que determinados fracasos del cooperativismo español ha suscitado.”

12. Vid. Paz Canalejo (1979), Vicent Chuliá (1976) (1984). Del (1975-1976).

13. Opinión formulada por Valdés Dal-Ré (1981).

de 1974 se reflejaban en la incorporación de los principios cooperativos formulados por la Alianza Cooperativa Internacional y de determinadas experiencias legislativas de otros países comunitarios. Así, los principios de libre adhesión y baja voluntaria (principio de “puertas abiertas”), variabilidad en el número de socios y capital social, igualdad entre los socios y organización y gestión democráticas, participación de los socios en los excedentes a través del retorno cooperativo, interés limitado al capital social, educación y promoción cooperativas y solidaridad intercooperativa.

El artículo 101 del R.D. 2710/1978 (Reglamento de Sociedades Cooperativas) definió a las cooperativas de crédito como aquellas constituidas para servir directa o indirectamente a los fines de otras cooperativas, ya fueran estas de crédito o de otra índole. Estas entidades estaban autorizadas a realizar actividades como la admisión de imposiciones de fondos, la concertación de operaciones de ahorro, la concesión de anticipos, préstamos, créditos y descuentos, además de ejecutar cobros y pagos por cuenta de sus socios o de otras cooperativas. También podían prestar servicios bancarios necesarios y llevar a cabo operaciones complementarias a estas actividades. Este mismo precepto distinguió a las cooperativas de crédito de las llamadas Cajas Rurales, con el objetivo de adecuar la normativa a la nueva estructura democrática del Estado español y minimizar la remisión a textos legislativos previos.

El desarrollo de este artículo se materializó en el R.D. 2710/1978, de 3 de noviembre, que regulaba específicamente las cooperativas de crédito, ampliado posteriormente por la Orden Ministerial de 26 de febrero de 1979¹⁴. Esta normativa sentó las bases para su operatividad en el mercado financiero. Rojo¹⁵, en su análisis, destacó que el fin básico de esta reforma, explicitado en la Exposición de Motivos del Real Decreto, era introducir una mayor competitividad en los mercados financieros y optimizar la asignación de los recursos monetarios y crediticios. Sin embargo, el autor subraya una discrepancia entre el objetivo declarado y las disposiciones efectivas:

“Pues si en realidad se hubiese querido que las cooperativas de crédito fuesen más competitivas, se les debía de haber provisto de las mismas armas con que contaban sus competidores para la captación y venta de dinero y servicios. Lo que sucedió fue lo contrario, pues mientras que los coeficientes de las Cajas Rurales eran sensiblemente iguales a los del resto de las instituciones financieras, aquéllas tienen dos importantes limitaciones operativas. Por una parte, sus operaciones activas están limitadas al sector agropecuario y a la financiación de operaciones encaminadas a la mejora del medio rural, solo en el marco de sus socios directos o indirectos, y, por otra, no se ofreció un tratamiento equitativo a las cooperativas de crédito, lo que ha-

14. BOE de 27 de febrero de 1979.

15. Vid. Rojo Fernández-Río (1987), Terrón Muñoz (1987), Cfr. Muñoz Vidal (1979).

bría requerido requisitos diferenciados para entidades con posibilidades de actuación disminuidas, especialmente cuando operan en sectores como el agrario, que hoy en día se clasifica como regresivo”.

El R.D. 2710/1978 intensificó el proceso de homogeneización de las cooperativas de crédito con la banca privada y las cajas de ahorros¹⁶. Su artículo 2 estableció los principios fundamentales para la constitución de estas entidades, mientras que el artículo 4 reguló los coeficientes estructurales, las reglas de expansión y las operaciones, alineándolos con los del resto de las entidades de crédito. Asimismo, los artículos 5 a 8 introdujeron un régimen de control que incluía sanciones e inspección por parte del Banco de España, una medida acorde con la precaria situación del sector crediticio en aquel momento.

La disposición también abordó la adecuación de los coeficientes de crédito, con miras a utilizarlos como instrumentos de política monetaria gubernamental. Este aspecto fue complementado por la Orden Ministerial de 2 de julio de 1980, que definió conceptos clave como la capacidad total de expansión, integrada por los recursos propios según el último balance publicado, incluyendo el capital social y reservas efectivas. El incumplimiento de estos coeficientes podía conllevar sanciones por parte del Banco de España, como la reducción mínima del 5% en la capacidad de expansión anual.

Otros aspectos como la calificación de las cajas, la promoción de cooperativas, la gestión de fondos de reserva y la ejecución administrativa fueron desarrollados por normativas adicionales, entre las que destacan la Orden de 5 de septiembre de 1979, que reguló los coeficientes especiales, y la Orden Ministerial de 3 de marzo de 1980, que estableció los lineamientos para normalizar los balances y cuentas de resultados.

Por último, la integración del crédito cooperativo en el sistema financiero respondió a los Pactos de la Moncloa¹⁷, que dispusieron que las cajas rurales pasaran a depender del Ministerio de Economía y del Banco de España, bajo un esquema de control análogo al de las cajas de ahorro y la banca privada. Más tarde, el Real

16. Definición que no aporta nada trascendental a la ya definición realizada por la Ley 52/1974 General de Cooperativas en su art. 51.3. y art. 101 del Real Decreto 2710/1978. La consideración del objeto social de estas Cooperativas es más restringida en el art. 101 que en el uno del Real Decreto 2860/1978, pero al no figurar entre las autorizaciones que contiene la Ley General de Cooperativas de 1974, ninguna que permita el Ministerio de Economía regular la definición u objeto social, estima algún autor que debe prevalecer, en los aspectos sustantivos, lo dispuesto en el Reglamento de Sociedades Cooperativas, Pomares Martínez (1980).

17. La ordenación del crédito cooperativo y su integración en el sistema financiero fue consecuencia de uno de los Pactos de la Moncloa (4º) que establecía que “las cajas rurales pasarán a depender del Ministerio de Economía y serán controladas por el Banco de España en análogos términos que las cajas de ahorro y la banca privada.”

Decreto Ley 1298/1986, de 28 de junio, adaptó estas normativas al Ordenamiento Jurídico de la CEE, equiparando a las cooperativas de crédito con otras entidades financieras como las cajas de ahorro y las entidades oficiales de crédito, tal como ya lo había establecido el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto¹⁸.

La consolidación del cooperativismo de crédito durante el régimen franquista, en un entorno económico marcado por el intervencionismo estatal, no solo permitió el desarrollo normativo de estas entidades, sino que también generó un marco de discusión en torno a su naturaleza jurídica, especialmente frente a los principios cooperativos y su encuadre dentro del sistema mercantil. Estos debates sentaron las bases para las reformas posteriores.

4. Equiparación con las entidades de crédito

La Ley General de Cooperativas de 1987 representó un hito normativo en el desarrollo legislativo del cooperativismo en España, consolidando un marco estatal que culminaba un proceso iniciado con la promulgación de diversas leyes autonómicas: la Ley del Parlamento Vasco de 11 de febrero de 1982, la Ley del Parlamento Catalán de 9 de marzo de 1983, la Ley del Parlamento de Andalucía de 2 de mayo de 1985 y la Ley de las Cortes Valencianas de 25 de octubre de 1985. Este proceso se caracterizó por una peculiaridad: la legislación autonómica antecedió a la general, contraviniendo el orden lógico que suele comenzar con la promulgación de una ley marco estatal seguida de desarrollos normativos locales. Esta anomalía, lejos de resultar en un desorden normativo, permitió que las leyes autonómicas, al incorporar tanto avances como lecciones aprendidas, sirvieran como referencia para el diseño de una legislación estatal robusta¹⁹.

El retraso en la legislación general fue compensado por estas normativas autonómicas, que abordaron áreas esenciales del cooperativismo en sus respectivos territorios, asegurando así una continuidad reguladora en un sector vital para la sociedad. La Ley General de Cooperativas de 1987, aunque posterior, logró integrar estos aportes, dando lugar a una norma extensa y técnicamente avanzada que apenas requería desarrollo reglamentario adicional, salvo en lo referente a ciertas clases específicas de cooperativas. Incluso aspectos tan detallados como el cómputo de plazos legales, inspirado en la normativa procesal y administrativa, fueron incorporados al texto estatal, lo que facilitó su aplicación práctica.

18. Vicent Chuliá, Francisco & Cerda Albero (1993), Vicent Chuliá (1994).

19. Rosenbuj (1983), Vicent Chuliá (1984) (1987).

Entre las características fundamentales de la Ley General de Cooperativas de 1987 se encuentra su aspiración de ser una norma completa y de aplicación general, que armonizara los principios constitucionales y los recogidos en la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). Este enfoque incluyó el mandato a los poderes públicos de fomentar las sociedades cooperativas, conforme al artículo 129.2 de la Constitución Española, y consolidó el principio democrático como eje central del gobierno interno de estas entidades. Asimismo, la ley introdujo instrumentos jurídicos para garantizar la participación efectiva de los socios en el control y dirección de la sociedad, reforzando su carácter mutualista y democrático.

En relación con las cooperativas de crédito, la Ley General de Cooperativas de 1987 abordó su regulación de manera provisional y con escasa profundidad. El artículo 116 de la ley las menciona como un tipo específico dentro de la clasificación general de cooperativas, pero remite su regulación a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Sexta. Esta disposición establecía que, hasta la promulgación de una normativa específica, las cooperativas de crédito continuarían rigiéndose por la legislación vigente, con excepción de los aspectos relativos a la inscripción registral. Esta carencia se subsanaría posteriormente con la promulgación de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito, que otorgaría un marco regulador detallado y adaptado a las exigencias del sector financiero.

La Ley General de Cooperativas de 1987 también destacó por incorporar las transformaciones derivadas del nuevo marco constitucional, incluyendo un reconocimiento expreso de la importancia del cooperativismo en la estructura socioeconómica del país. No obstante, la falta de atención específica a las cooperativas de crédito en su articulado principal evidencia una falta de consideración por parte del legislador hacia la singularidad de estas entidades, que combinan los principios cooperativos con las exigencias del sistema financiero. Este vacío normativo generó incertidumbre durante el período de transición, afectando a la operatividad y al encuadre jurídico de las cooperativas de crédito hasta la entrada en vigor de su normativa específica²⁰.

El carácter pionero de la Ley General de Cooperativas de 1987 radica en haber integrado, aunque de forma inicial, los principios del cooperativismo con las exigencias de un modelo económico en transformación, marcado por el proceso de descentralización competencial y por el papel creciente de las comunidades autónomas en la regulación de estas entidades. La posterior Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, no solo consolidaría los avances introducidos por su predecesora, sino que también adaptaría el marco normativo a un contexto socioeconómico más globalizado y descentralizado. Sin embargo, la Ley de 1987 marcó un precedente fun-

20. Vicent Chuliá (2021).

damental en el reconocimiento del cooperativismo como un actor clave dentro del sistema económico español y sentó las bases para su desarrollo legislativo posterior.

La Ley General de Cooperativas de 1987 incorporó los nuevos principios constitucionales reflejados en el sistema político y en la estructura del Estado, ordenando a los poderes públicos fomentar las sociedades cooperativas en cumplimiento del artículo 129.2 de la Constitución Española²¹. Este mandato constitucional se tradujo en la promoción de la economía social y el reconocimiento de las cooperativas como una pieza clave en el sistema económico. La norma incluyó el principio democrático en la gestión de las cooperativas, así como los principios proclamados por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), estableciendo mecanismos jurídicos que garantizaban la participación de los socios en el gobierno y control de las sociedades²².

En cuanto a las cooperativas de crédito, el artículo 116 de la Ley General de Cooperativas las menciona únicamente como un tipo más dentro de su clasificación, remitiendo su regulación a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Sexta. Esta disposición establece que “hasta que no se establezcan las nuevas normas reguladoras de las cooperativas de crédito, éstas continuarán rigiéndose por la legislación vigente hasta la entrada en vigor de la presente Ley, salvo en los aspectos registrales”. Este tratamiento provisional puso de manifiesto la escasa atención del legislador hacia un tipo societario que requería un marco normativo completo, lo cual se concretó posteriormente con la promulgación de la Ley 13/1989.

La Ley General de Cooperativas de 1987 no resolvió las problemáticas específicas de las cooperativas de crédito, como su estructura, composición de órganos, relación con los socios y operaciones con terceros. Esto mantuvo vigente un entramado normativo disperso que incluía disposiciones como la Ley 52/1974, de 19 de diciembre, General de Cooperativas; su Reglamento aprobado por Real Decreto 2710/1978, de 16 de noviembre; el Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, modificado parcialmente por el Real Decreto 243/1984, de 11 de enero; y diversas órdenes ministeriales de 1979, 1981 y 1984. Esta dispersión normativa reflejaba la urgencia de una

21. Atribuyendo en su art. 149.3 CE, competencias a las Comunidades Autónomas. Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Cooperativas han sido matizadas por la Ley 3/1987 general de Cooperativas al considerar que tal norma tiene carácter supletorio en las Comunidades Autónomas facultadas para elaborar su propia normativa (Euskadi, Ley 4/1993, Cataluña T.R.D. Legislativo 1/1992, Andalucía, Ley de 2 de mayo de 1985, Comunidad Valenciana, Ley de 25 de octubre modificada por Ley 3/1995, y Navarra Ley Foral 12/1989). Mientras que las Comunidades Autónomas con facultades reglamentarias, considerarán la mayor parte de las normas de la Ley General como básicas e inalterables (Disposición Final 1^a.2), a pesar de que la STS de 24 de enero de 1990, reconoce en “obiter dicta” que deben considerarse también básicas para el primer grupo de Comunidades.

22. Numerosa doctrina contribuyó a elaborar una fuerte crítica a la misma, en este sentido vid. entre otros: Balaguer Escrig (1993), Paz Canalejo (1993), Soler Tormo (1994), Vicent Chuliá (1994).

legislación específica para las cooperativas de crédito, necesidad que fue abordada finalmente con la Ley 13/1989, de 26 de mayo.

La Ley 13/1989, aunque creada para regular a las cooperativas de crédito, fue calificada como insatisfactoria debido a su brevedad, carácter anticooperativo e insuficiencia técnica²³. Esta norma provocó tensiones competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas, al delimitar las bases normativas aplicables a estas entidades. Según el artículo 129.2 de la Constitución, los poderes públicos deben fomentar las cooperativas mediante legislación adecuada, lo que generó debates sobre si la normativa estatal debía ser considerada supletoria o básica en el derecho cooperativo. La Generalitat de Cataluña interpuso un recurso de inconstitucionalidad (nº 1593/1989), que derivó en la Sentencia 155/1993 del Tribunal Constitucional, declarando inconstitucionales algunos preceptos de la Ley 13/1989 al considerar que excedían las competencias estatales y limitaban el desarrollo normativo autonómico.

La promulgación de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, marcó un avance significativo en la regulación cooperativa al consolidar los principios introducidos por la Ley General de 1987 y adaptarlos a un contexto económico más moderno y descentralizado. Esta ley, actualmente vigente, incorporó un marco normativo homogéneo aplicable a nivel estatal, reconociendo al mismo tiempo la autonomía legislativa de las comunidades autónomas en materia de cooperativas. En cuanto a las cooperativas de crédito, la Ley 27/1999 reafirma su singularidad al disponer que, además de las disposiciones generales sobre cooperativas, estas entidades deben ajustarse a normativas específicas del sector financiero, como los requisitos de solvencia, supervisión y regulación bancaria.

La Ley 27/1999 también destaca por su carácter innovador al abordar cuestiones como la incorporación de principios de sostenibilidad, la mayor flexibilidad en la estructura organizativa y la compatibilidad de las cooperativas con el marco económico globalizado. Además, esta norma reconoce el papel crucial de las comunidades autónomas en el desarrollo de normativas propias, promoviendo un equilibrio entre el marco estatal y las legislaciones autonómicas. Para las comunidades con competencias exclusivas, la ley tiene carácter supletorio, mientras que, para aquellas con facultades de desarrollo, sus preceptos básicos sirven como referencia obligatoria.

El T.C. declaró que la normativa estatal tendrá el carácter de “derecho principal” cuando se dicte al amparo del art. 149.1.11 de la CE, en cuyo caso la normativa autonómica tendrá carácter complementario. La normativa autonómica será “derecho principal” y de aplicación en los aspectos cooperativos cuya regulación, por no tener carácter mercantil o laboral (art. 149.1.6 y 7 CE), corresponde en exclusiva a

23. Vicent Chuliá (1987).

las Comunidades Autónomas. En estos casos, la normativa estatal se aplicará supletoriamente. Asimismo, el T.C. consideró que la denominación de las cooperativas de crédito no podía atribuirse sin más a las CCAA, dado que “encuentra más preciso encaje competencial en la materia de ordenación del sector crediticio, dada su especificidad y preferencia respecto de la más genérica relativa a cooperativas de crédito”.

Las operaciones con terceros no socios de las cooperativas de crédito han sido consideradas de carácter básico por el T.C., y por tanto, incluidas en las “bases de ordenación del crédito”²⁴. Esto implica la inclusión de los coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros. Del mismo modo, el T.C. considera que la constitución de una cooperativa de crédito no puede considerarse ajena al ámbito de las bases de ordenación del crédito, así como la fijación del sistema de órganos sociales que deben adoptar las cooperativas, siendo un modelo monista con algún matiz germánico o dualista. Por otro lado, las Comunidades Autónomas con plenas facultades tendrán competencia para regular el Fondo de Educación y Promoción, la forma de voto de los socios, y la designación, contratación y destitución del director general.

La fusión y escisión están previstas en el art. 10 de la Ley 13/1989, aunque su régimen jurídico fue establecido por el Reglamento (RD 84/1993)²⁵, separándose en numerosos aspectos del procedimiento general de modificaciones estructurales previsto en la Ley General de Cooperativas y en las respectivas leyes generales autonómicas²⁶. El tenor literal del art. 10 en el Proyecto de Ley era mucho menos explícito que el vigente. Así, se indicaba que “requerirán autorización del Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe del Banco de España, las fusiones de cooperativas de crédito, la escisión, así como la absorción de una cooperativa de crédito por otra entidad que implique la disolución de la primera”. En cambio, el texto definitivo señala,

24. Balaguer Escrig (1993)

25. Fanjul De Alcocer (1988), Paz Canalejo (1989) sin embargo con esta obligación de inscripción en el Registro del Banco de España, parece quedar libre de inscripción en el Registro Mercantil, lo cual resultaría ilógico a tenor de lo dispuesto en el Reglamento del Registro Mercantil para las Cooperativas de Crédito en los arts. 254 a 258. Algunos autores consideran que la expresión “que afecten” del art. 10 de la Ley 13/1989 es una expresión desgraciada porque “como es obvio resulta extremadamente difícil determinar cuándo una fusión, escisión o absorción afecta, directa o indirectamente, a una cooperativa de crédito, con lo que este extremo deberá ser al igual que otros, concretado por la norma de desarrollo” (Bieger Morales (1989). Sin embargo, siguiendo a otro sector de la más autorizada doctrina (Vicent Chuliá (1994) hemos de indicar que no es desgraciada la expresión y que simplemente está intentando abarcar modificaciones estructurales diferentes de las hasta este momento admitidas, abriendo una puerta a la reestructuración del sector del crédito, del mismo modo que ocurrió en el sector seguros con la Ley 33/1984.

26. Así por ejemplo los arts. 76 a 83 y 84 de la Ley 4/1993, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi, o el art. 64 de la Ley Valenciana de Cooperativa, arts. 71 y 72 de la Ley Catalana y 68 y 69 de la Ley Andaluza.

en primer lugar, la necesidad de autorización administrativa para las modificaciones estructurales “que afecten” a una cooperativa de crédito, ampliando los tipos sociales que pueden fusionarse con la misma. En segundo lugar, establece la necesidad de que la sociedad resultante, si es una cooperativa de crédito, solicite su inscripción en el Registro correspondiente del Banco de España.

Siguiendo el mandato de la Ley 13/1989, se desarrolló el régimen de las cooperativas de crédito mediante el RD 84/1993, basado en los principios constitucionales de: 1) fomento del cooperativismo y 2) nuevo reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cooperativas. Así, a) solo existirá especialidad normativa si se respeta el acervo común del cooperativismo, que son los principios cooperativos; b) existirá fomento cooperativo si realmente se promueven verdaderas cooperativas; y c) se respetará la competencia legislativa autonómica si esta no se vacía completamente²⁷.

La promulgación de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, introdujo un marco normativo que consolidó los avances previos y adaptó la regulación del cooperativismo a un contexto descentralizado. Esta norma refuerza el papel de las comunidades autónomas, al tiempo que establece principios básicos de aplicación estatal en lo relativo a la organización y funcionamiento de las cooperativas. En cuanto a las cooperativas de crédito, aunque su regulación específica sigue siendo competencia de la Ley 13/1989, la Ley 27/1999 complementa aspectos generales como el régimen de constitución, las disposiciones sobre capital social y la gestión democrática, que son aplicables de forma subsidiaria. Esta ley también pone de manifiesto la importancia del Fondo de Educación y Promoción y la obligatoriedad de destinar un porcentaje de los excedentes a fines sociales y formativos.

El subsector de las cooperativas de crédito, debido a su especial naturaleza jurídica y a su singular posición en el sector, atraviesa un momento de debilidad que comenzó en los años ochenta y que sigue siendo relevante en la actualidad, especialmente debido a la tendencia hacia la globalización de los mercados financieros, tanto a nivel nacional como internacional. El Reglamento de Cooperativas de Crédito aprobado por el RD 84/1993 puede contribuir al fortalecimiento de su situación financiera,

27. STC 155/1993, de 6 de mayo (“BOE” nº 127, supl. 28 mayo 1993). Balaguer Escrig (1993), Vicent Chuliá (1989) (1994). No obstante, el RD 84/1993, sin tener delegación suficiente por ley, dado que no solamente se ocupa del procedimiento, sino que va más allá de su potestad reglamentaria, amplía e introduce nuevas posibilidades como la fusión heterogénea entre entidades de diferente naturaleza jurídica, y de distinta organización corporativa y financiera. Esta deficiente técnica legislativa no se produjo con la elaboración de la Ley 33/1984 que autorizaba este tipo de operaciones entre sociedades pertenecientes al sector seguros. La falta de técnica de legislar puede acarrear la nulidad de algunos preceptos incluidos en la norma por no respetar los límites sustanciales de la potestad reglamentaria (Vid. García De Enterría & Fernández (1996).

especialmente al permitir la adquisición de cooperativas de crédito por otras entidades de crédito, siempre que la opción de compra se ofrezca al resto de entidades cooperativas del sector, lo cual podría evitar su marginación y eliminación del mercado. La Ley 27/1999, con su enfoque integrador, ha reforzado este marco, subrayando la necesidad de equilibrar las competencias estatales y autonómicas para garantizar la estabilidad y sostenibilidad de estas entidades en el panorama financiero actual.

El reconocimiento normativo de las cooperativas de crédito como entidades equiparables a las instituciones financieras tradicionales, alcanzado con la Ley 13/1989, no solo definió su posición en el sistema financiero, sino que también reavivó el debate sobre su naturaleza jurídica, especialmente en lo relativo a su carácter mercantil y las implicaciones del ánimo de lucro. Estos aspectos serán abordados con mayor detalle en el epígrafe siguiente.

5. Naturaleza jurídica de las cooperativas de crédito

El análisis de la naturaleza jurídica de las cooperativas de crédito encuentra su fundamento en las etapas históricas previas descritas, que reflejan una evolución marcada por su singularidad como entidades híbridas: instrumentos de economía social y, simultáneamente, instituciones financieras reguladas. A diferencia de otras clases de cooperativas, las cooperativas de crédito enfrentan exigencias específicas derivadas de su rol dentro del sistema financiero, lo que las distingue significativamente en cuanto a su regulación y operativa. Este carácter dual ha dado lugar a un debate continuo sobre su encuadre jurídico, en el que se conjugan elementos de su naturaleza cooperativa y las peculiaridades de su funcionamiento en un entorno bancario.

Las cooperativas de crédito se diferencian de otras cooperativas en varios aspectos clave, principalmente porque su actividad no se limita al ámbito interno de los socios, como ocurre en las cooperativas de trabajo asociado, agrarias o de consumo. Estas últimas tienen como fin esencial la prestación de servicios a sus socios en un marco mutualista que no implica, necesariamente, una exposición directa al mercado financiero. Por el contrario, las cooperativas de crédito desarrollan una actividad crediticia que las inserta de manera directa en el sistema financiero. Esta actividad implica la captación de ahorro del público, la concesión de préstamos y la prestación de servicios financieros, lo que las somete a una regulación específica destinada a garantizar la solvencia, estabilidad y transparencia, en línea con los principios generales del sistema bancario²⁸.

28. Valenzuela Garach & Valenzuela Garach (2013).

El debate sobre la naturaleza jurídica de las cooperativas de crédito ha girado históricamente en torno a la cuestión del ánimo de lucro, un concepto central en la clasificación de las figuras societarias²⁹. Tradicionalmente, se ha entendido que las sociedades mercantiles se caracterizan por la búsqueda de un beneficio económico repartible entre sus socios, mientras que las cooperativas, en virtud de su principio de mutualidad, orientan sus beneficios hacia la mejora de los servicios a los socios y no hacia su distribución lucrativa. Sin embargo, este planteamiento ha sido revisado en el marco jurídico contemporáneo. La Ley de Sociedades de Capital de 2010, en su artículo 2, reconoce la posibilidad de que existan sociedades de capital que renuncien estatutariamente al ánimo de lucro, superando así la rigidez conceptual que vinculaba de manera exclusiva el lucro con las sociedades mercantiles. Este avance normativo tiene implicaciones significativas para las cooperativas de crédito, al permitir una mayor flexibilidad en su encuadre jurídico y facilitar su adaptación a las exigencias del sistema financiero.

En España, la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de Creación y Crecimiento de Empresas, introduce un cambio relevante al reconocer explícitamente la posibilidad de que las sociedades de capital, incluidas las sociedades limitadas, puedan optar estatutariamente por no tener ánimo de lucro subjetivo. Esta innovación normativa se alinea con los criterios establecidos por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, que, en su Resolución de 17 de diciembre de 2020³⁰, admitió que una sociedad de capital puede renunciar a la obtención de beneficios tradicionales para centrarse en objetivos de beneficio común. Este cambio, aunque no se refiere específicamente a las cooperativas, establece un precedente normativo que influye en la conceptualización del ánimo de lucro y sus implicaciones jurídicas. Además, refuerza el enfoque hacia entidades empresariales que prioricen el impacto social y medioambiental sobre los beneficios financieros, en línea con las tendencias europeas de sostenibilidad y economía social, así el desarrollo normativo de las sociedades limitadas sin ánimo de lucro ha sido también impulsado por las Directivas Europeas en materia de comunidades energéticas, que permiten a estas entidades adoptar un enfoque orientado al beneficio comunitario. Esto establece un marco propicio para que modelos jurídicos similares, como el de las cooperativas de crédito, encuentren mayor legitimidad en su diseño estructural y normativo. En este contexto, las cooperativas de crédito adquieren un papel clave, ya que combinan la eficiencia empresarial con los principios mutualistas y la sostenibilidad económica y social. Este marco normativo no solo amplía las posibilidades organizativas, sino que también promueve una

29. Para más información cfr. Paniagua Zurrera (2005).

30. Vañó Vañó (2023).

estructura orientada a la transparencia, la rendición de cuentas y el impacto positivo en la sociedad y el medio ambiente.

En las cooperativas de crédito, el ánimo de lucro adquiere un significado particular. Aunque estas entidades generan excedentes económicos como resultado de su actividad financiera, dichos excedentes no se distribuyen libremente entre los socios, sino que se reinvierten en el fortalecimiento de la propia cooperativa, en beneficio de sus miembros y, en ocasiones, de la comunidad en general. Este retorno cooperativo, como lo denomina la doctrina, no puede calificarse como lucro en el sentido técnico-jurídico del término, ya que está condicionado por los principios cooperativos de mutualidad y solidaridad. Además, la regulación específica de las cooperativas de crédito, incluida en la Ley 27/1999, de Cooperativas, establece límites claros a la distribución de beneficios, diferenciándolas de manera sustancial de las sociedades mercantiles tradicionales.

El marco normativo que regula a las cooperativas de crédito refuerza esta singularidad. La Ley 13/1989 de Cooperativas de Crédito y sus disposiciones de desarrollo establecieron un régimen dual para estas entidades. Por un lado, deben ajustarse a los principios cooperativos generales, incluyendo la ausencia de ánimo de lucro en sentido estricto y la orientación mutualista de sus actividades. Por otro lado, están sujetas a normativas específicas del sector financiero, que incluyen requisitos de capital mínimo, solvencia y supervisión por parte del Banco de España. Este régimen híbrido responde a la necesidad de garantizar la estabilidad financiera de las cooperativas de crédito, en un contexto donde su actividad económica puede tener impactos significativos en el sistema bancario.

Así pues, las cooperativas de crédito representan una entidad jurídica *sui generis*, marcada por su carácter híbrido y su evolución normativa. Desde sus orígenes como entidades mutualistas hasta su integración en el sistema financiero, estas cooperativas han transitado por un proceso de transformación que refleja las tensiones entre sus principios cooperativos y las demandas del mercado. Este recorrido histórico y jurídico resulta esencial para comprender su posición actual, así como para valorar su contribución al desarrollo de un modelo financiero más inclusivo y sostenible.

6. Reflexiones finales

Las cooperativas, en su esencia jurídica, son entidades caracterizadas por su base mutualista, la gestión democrática y la ausencia de ánimo de lucro. Estos principios se reflejan en las definiciones legales y doctrinales que las identifican como sociedades orientadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y culturales de sus

miembros, más que a la obtención de beneficios económicos. No obstante, la evolución normativa y económica ha planteado interrogantes sobre el alcance de estos principios, especialmente en lo referente al ánimo de lucro y a la naturaleza jurídica de las cooperativas, en comparación con otras figuras societarias, como las sociedades mercantiles que renuncian estatutariamente al ánimo de lucro subjetivo.

En general, el ánimo de lucro, entendido como la intención de repartir entre los socios los excedentes generados por la actividad empresarial, ha sido un criterio distintivo entre las sociedades mercantiles y las cooperativas. Mientras que las primeras lo asumen como un elemento esencial de su estructura, las segundas lo excluyen formalmente, canalizando sus excedentes hacia el desarrollo de la cooperativa y el beneficio indirecto de sus socios, mediante retornos cooperativos proporcionales a la actividad realizada. Sin embargo, este modelo se ha visto cuestionado por la práctica y por desarrollos normativos recientes que difuminan la línea divisoria entre lucro y mutualidad.

Las cooperativas de crédito, como una modalidad singular dentro del cooperativismo, encarnan de forma aún más compleja esta tensión. Aunque mantienen los principios básicos del cooperativismo, su integración en el sistema financiero y la regulación bancaria las colocan en un ámbito híbrido entre lo cooperativo y lo mercantil. Estas entidades deben cumplir con requisitos de solvencia y transparencia propios de las instituciones financieras, al tiempo que preservan la mutualidad y la orientación al servicio de sus socios. Esta dualidad genera debates sobre si las cooperativas de crédito deben ser tratadas como entidades mercantiles en virtud de su actividad, o si su naturaleza cooperativa prevalece, incluso frente a las exigencias regulatorias. Normativas como la Ley 13/1989 y la Ley 27/1999 han intentado resolver esta tensión, aunque sin eliminar por completo las incertidumbres doctrinales y prácticas.

En el ámbito de las sociedades mercantiles, el desarrollo normativo reciente ha introducido un nuevo enfoque al permitir que estas renuncien al ánimo de lucro subjetivo. La Ley 18/2022, de Creación y Crecimiento de Empresas, junto con resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, ha abierto la posibilidad de que las sociedades de capital adopten estatutariamente fines no lucrativos. Este avance normativo responde a una creciente demanda de estructuras empresariales que prioricen el impacto social y medioambiental sobre la obtención de beneficios económicos. Aunque estas sociedades mercantiles sin ánimo de lucro no comparten los principios de la mutualidad interna y la participación democrática que caracterizan a las cooperativas, representan un modelo complementario que refuerza la sostenibilidad y la responsabilidad social en el panorama jurídico y económico.

Podemos concluir que la naturaleza jurídica de las cooperativas y su relación con el ánimo de lucro sigue siendo un terreno de reflexión y ajuste normativo. Las cooperativas de crédito demuestran la flexibilidad y adaptabilidad del modelo cooperativo frente a las exigencias del mercado, mientras que las sociedades mercantiles sin ánimo de lucro subjetivo evidencian un cambio de paradigma hacia estructuras empresariales más inclusivas. Estas figuras, aunque distintas en su esencia, comparten un objetivo común: equilibrar eficiencia económica y sostenibilidad social en un marco jurídico que respete sus particularidades y promueva su contribución al desarrollo socioeconómico.

Bibliografía

- Amoros Rica, Narciso (1952). *El régimen jurídico fiscal de las cooperativas españolas*, Derecho Financiero.
- Balaguer Escrig, Conrado (1989). El Crédito Cooperativo, *Disposición Transitoria 6ª derogada por la Ley 13/1989 de cooperativas de Crédito*, pp. 44.
- Bassi, Amedeo (1988). *Delle Imprese cooperative e delle culture assicuratrici. Artt. 2511 a 2548*, Giuffrè, Milan.
- Bieger Morales, Francisco (1989). Aspectos técnicos de la nueva Ley de Cooperativas de Crédito, *Crédito Cooperativo* (ext.), 33-ss.
- Bonfante, Guido (1984). *La legislazione cooperativa. Evoluzione o problemi*, Quaderni di giurisprudenza commerciale, Milano.
- Borjabad Gonzalo, Primitivo (1988). Sexto principio: Integración. En: *Los principios cooperativos, Sextas Jornadas Cooperativas 1988* (6, pp. 115-ss.). Monografías Cooperativas.
- Echebarria Arribas, María Arantzazu (1987). Asociacionismo cooperativo en la Comunidad Europea, *Anuario de Estudios Cooperativos*, 119-166.
- Fanjul De Alcocer, Joaquín (1988). Aspectos fundamentales del Proyecto de Ley de Cooperativas de Crédito, *Revista de derecho bancario y bursátil* 32, 825-ss.
- Gavalda, Christian (1982). Une nouvelle categorie de banque inscrite: les sociétés cooperative de banque, *Revue des sociétés*, 473-ss.
- Kesselman, Julio (1979). *Sociedades Cooperativas* (2ª ed.). Víctor P. de Zavalía, Buenos Aires.
- Llobregat Hurtado, María Luisa (1990). Mutualidad y empresas cooperativas, *Bosch*, Barcelona.
- Martín Oviedo, José María (1987). *Ordenación legal del sistema financiero español*, Civitas.
- Martínez Charterina, Alejandro (1990). *Análisis de la Integración Cooperativa*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Mateo Blanco, Joaquin (1985). Historia de la reforma de los principios cooperativos, *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos* (53), 37-ss.
- Muñoz Vidal, Antonio Bartolomé (1979). Derecho público y privado en la regulación de las cooperativas de crédito, *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos* (147), 50.

- Paniagua Zurera, Manuel (2005). *Las sociedades cooperativas. Las sociedades mutuas de seguros y las mutualidades de previsión social*, Marcial Pons, Madrid.
- Paz Ares, José Cándido (1991). Ánimo de lucro y concepto de sociedad. En: *Derecho de la Comunidad Económica Europea, Estudios Homenaje a Girón Tena*. Civitas.
- Paz Ares, José Cándido (1991). *Comentarios del Código Civil*, arts. 1665-ss., Ministerio de Justicia.
- Paz Canalejo, Narciso (1979). *El nuevo derecho cooperativo español* (pp. 23-ss).
- Paz Canalejo, Narciso (1989). Ante la próxima vigencia de la nueva regulación legal sobre Cooperativas de Crédito, *Crédito Cooperativo* (35), 17-26.
- Paz Canalejo, Narciso (1993). Organos sociales y dirección. Reglamento de Cooperativas de crédito, *Crédito cooperativo* (63), 7-ss.
- Pomares Martínez, José (1980). Régimen jurídico de las Cooperativas de Crédito con especial referencia a las Cajas Rurales (Vol. 1, pp. 29-31), Madrid.
- Ripert, Georges (1980). *Traité élémentaire de droit commercial* (10^a ed., pp. 1029-1034), París.
- Rojo Fernández-Río, Alberto (1985). La crisis de las cajas rurales, *Revista de derecho bancario y bursátil* 5(17), 7-ss.
- Rosembuj, Tulio (1993). *II Jornades de Cooperativisme a Catalunya*, Lleida, 26-27 febrero, (pp. 41 y ss.). Serie Documents, 3, Generalitat de Catalunya.
- Rosembuj, Tulio (1983). *Ley de Cooperativas, Catalunya-Euskadi*, CEAC, Barcelona.
- Sánchez Calero, Fernando & Sánchez Calero Guilarte, Juan (2024). *Instituciones de Derecho mercantil*, (Vol. I), Aranzadi.
- Soler Tormo, Francisco (1994). Características y evolución de los recursos propios en las Cooperativas de Crédito españolas, *Crédito Cooperativo* (72), 25-ss.
- Valenzuela Garach, Fernando & Valenzuela Garach, Francisco Javier (2013). Cooperativas de Crédito. En: Trinidad Vázquez Ruano, (Coord.), Juan Ignacio Peinado Gracia (Dir.), *Tratado de derecho de cooperativas* (Vol. 2, pp. 1175-1202). Tirant lo Blanch.
- Vañó Vañó, María José (1995). Comentario a la STS de 2 de febrero de 1995 (Sala Civil) Ref. Ar. 1221/1995, *R.G.D.* (pp. 13669-13672).
- Vañó Vañó, María José (2023). Comunidades energéticas en forma cooperativa: a vueltas con el concepto de entidad jurídica. En: *Dos decenios actividad universitaria en economía social, cooperativismo y emprendimiento desde el Instituto Universitario IUDESCOOP* (pp. 67-82). CIRIEC-España.
- Verrucoli, Piero (1958). *La Società cooperativa* (pp. 220-ss), Milán.
- Vicent Chuliá, Francisco (1976). El régimen económico de la cooperativa en la nueva Ley de 19 de diciembre de 1974, *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos* (36-38), 157-ss.

- Vicent Chuliá, Francisco (1994). El nuevo estatuto jurídico de la cooperativa de crédito (I), *Revista de derecho bancario y bursátil* (53), 9-ss.
- Vicent Chuliá, Francisco (1994). El nuevo estatuto jurídico de la cooperativa de crédito (II), *Revista de derecho bancario y bursátil* (54), 305-ss.
- Vicent Chuliá, Francisco (1994). Transformación, fusión y escisión de la sociedad. En: *La Reforma de la Sociedad de Responsabilidad Limitada* (pp. 743-ss). Madrid.
- Vicent Chuliá, Francisco & Cerdá Albero, Ferran (1993). *Legislazioni Bancarie dei Paesi della Comunità Europea: La Spagna*, Banca Editrice, Roma.
- Vicent Chuliá, Francisco & Paz Canalejo, Narciso (1994). Ley General de Cooperativas. En: Fernando Sánchez Calero & Manuel Albaladejo, (Dir.), *Comentarios al Código de Comercio y Legislación mercantil especial* (T. XX, Vol. 3º). EDERSA, Madrid.