

LA AUTONOMÍA COOPERATIVA COMO ELEMENTO CONFIGURADOR DEL DERECHO COOPERATIVO: UNA APROXIMACIÓN COMPARADA CON ESPECIAL REFERENCIA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO

COOPERATIVE AUTONOMY AS A CONSTITUTIVE ELEMENT OF COOPERATIVE LAW: A COMPARATIVE APPROACH WITH SPECIAL REFERENCE TO THE VENEZUELAN LEGAL SYSTEM

Henry Hassan Hamdan Figueroa

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela

Doctor en Derecho Internacional Público, mención Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Especialista en Derecho Mercantil

Correo electrónico: henryh17@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-9713-4841>

Artículo de investigación

Resumen

La autonomía constituye un elemento central de la identidad cooperativa, pero su recepción jurídica no determina por sí sola hasta dónde puede llegar la intervención estatal. Este artículo examina la autonomía cooperativa como criterio estructural del Derecho cooperativo y como parámetro de control de la regulación pública. Mediante una metodología jurídico-dogmática y comparada, se analizan la Declaración de Identidad Cooperativa de la ACI, la Recomendación núm. 193 de la OIT, el Reglamento de la Sociedad Cooperativa Europea y los ordenamientos de España, Portugal, Italia y Venezuela, junto con jurisprudencia europea relevante. Se propone un Test de Autonomía Cooperativa de siete elementos y se aplica a tres escenarios de intervención pública. La tesis central sostiene que la autonomía no excluye regulación, promoción ni supervisión, pero exige preservar el control democrático de los miembros y evitar la sustitución o subordinación injustificada de la voluntad cooperativa.

Palabras clave: Derecho cooperativo; autonomía cooperativa; identidad cooperativa; intervención estatal; gobierno democrático.

Abstract

Autonomy is a central element of cooperative identity, yet its legal recognition does not by itself determine the permissible scope of State intervention. This article examines cooperative autonomy as a structural criterion of cooperative law and as a standard for reviewing public regulation. Using a doctrinal and comparative legal methodology, it analyses the ICA Statement on the Cooperative Identity, ILO Recommendation No. 193, the Statute for a European Cooperative Society, and the legal frameworks of Spain, Portugal, Italy and Venezuela, together with relevant European case law. The article proposes a seven-part Cooperative Autonomy Test and applies it to three scenarios of public intervention. Its central claim is that autonomy does not exclude regulation, promotion or supervision, but requires preservation of democratic member control and prevents unjustified substitution or subordination of cooperative decision-making.

Keywords: Cooperative law; cooperative autonomy; cooperative identity; State intervention; democratic governance.

Sumario

1. Introducción. 2. Metodología, objeto y límites de la investigación. 3. La identidad cooperativa y su recepción jurídica. 4. El contenido jurídico de la autonomía cooperativa. 5. Cooperativa y sociedad de capital: la diferencia que importa para la autonomía. 6. Jurisprudencia europea: libertad asociativa, proporcionalidad e identidad cooperativa. 7. El modelo comparado: España, Portugal e Italia. 8. Venezuela: reconocimiento constitucional, legal y problema de la intervención. 9. El Test de Autonomía Cooperativa. 10. Aplicación del test a tres escenarios. 11. Discusión: autonomía, regulación e identidad. 12. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

Contents

1. Introduction. 2. Methodology, Scope and Limits of the Research. 3. Cooperative Identity and Its Legal Reception. 4. The Legal Content of Cooperative Autonomy. 5. Cooperatives and Capital Companies: The Difference Relevant to Autonomy. 6. European Case Law: Freedom of Association, Proportionality and Cooperative Identity. 7. Comparative Framework: Spain, Portugal and Italy. 8. Venezuela: Constitutional and Statutory Recognition and the Problem of State Intervention. 9. The Cooperative Autonomy Test. 10. Applying the Test to Three Scenarios. 11. Discussion: Autonomy, Regulation and Identity. 12. Conclusions. References.

1. Introducción

Las cooperativas constituyen una forma empresarial singular dentro del Derecho de las organizaciones económicas. Participan en el mercado, celebran contratos, poseen patrimonio, desarrollan actividades productivas y pueden competir con sociedades de capital. Sin embargo, su estructura jurídica no puede explicarse únicamente mediante categorías societarias construidas alrededor de la inversión de capital. La combinación de asociación de personas, propiedad conjunta, gestión democrática y satisfacción de necesidades comunes configura una identidad distinta, cuya preservación plantea problemas jurídicos específicos cuando la cooperativa se relaciona con el Estado y con actores económicos externos.

La Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) define a la cooperativa como una asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para satisfacer necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes mediante una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada (International Cooperative Alliance 1995). La autonomía aparece, por tanto, en la propia definición institucional de cooperativa y vuelve a formularse en el cuarto principio de autonomía e independencia.

La Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adopta una definición sustancialmente coincidente y recomienda a los Estados establecer un marco jurídico compatible con la naturaleza y funciones de las cooperativas. La misma Recomendación señala que las medidas de supervisión deberían respetar su autonomía y no ser menos favorables que las aplicables a otras formas de empresa u organización social (International Labour Organization 2002).

El problema surge porque autonomía y regulación no son categorías mutuamente excluyentes. Las cooperativas se encuentran sometidas a normas tributarias, laborales, financieras, contables, ambientales, sanitarias, de competencia y de protección del consumidor, entre otras. También pueden beneficiarse de políticas públicas de fomento, contratación, financiamiento o asistencia técnica. Por ello, la pregunta jurídicamente relevante no es si el Estado puede intervenir, sino cuándo una intervención legítimamente regulatoria se transforma en sustitución del gobierno cooperativo o en subordinación incompatible con su identidad.

El ordenamiento venezolano ofrece un caso especialmente útil para estudiar esta tensión. La Constitución reconoce las cooperativas dentro de las asociaciones de carácter social y participativo, mientras que la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas las define como organizaciones autónomas, incorpora la autonomía e independencia como principio y dispone expresamente que el Estado garantizará su libre desenvolvimiento y autonomía. Al mismo tiempo, atribuye al Estado funciones de control, promoción y protección. El propio sistema jurídico sitúa, por tanto, la tensión entre potestad pública y autonomía dentro de una misma arquitectura normativa.

La hipótesis de este trabajo sostiene que la autonomía cooperativa posee una función jurídica doble. En primer lugar, opera como elemento configurador de la identidad cooperativa cuando ha sido recibida por el Derecho positivo. En segundo lugar, funciona como parámetro para delimitar la legitimidad e intensidad de la intervención estatal. Esta segunda dimensión no crea una inmunidad frente a la ley, sino un deber de preservar el núcleo democrático de autodeterminación de los miembros.

El aporte principal consiste en proponer un Test de Autonomía Cooperativa integrado por siete elementos: habilitación legal, finalidad legítima, adecuación, necesidad, proporcionalidad en sentido estricto, igualdad y preservación del gobierno democrático. A diferencia de un juicio general de proporcionalidad, el test añade un elemento específicamente cooperativo: la obligación de examinar si la medida desplaza, condiciona o sustituye el control democrático de los miembros. El test se aplica posteriormente a tres escenarios: supervisión administrativa, financiamiento público condicionado e intervención extraordinaria de los órganos cooperativos.

2. Metodología, objeto y límites de la investigación

La investigación es jurídico-dogmática y comparada. Su objeto no consiste en describir de manera exhaustiva la legislación cooperativa mundial ni en medir empíricamente el desempeño económico de las cooperativas. Se concentra en determinar el contenido jurídico de la autonomía y las consecuencias que produce cuando es incorporada a normas nacionales, supranacionales o internacionales de referencia.

La metodología se articula en cuatro planos. Primero, se examinan fuentes internacionales de identidad cooperativa: la Declaración de la ACI y la Recomendación núm. 193 de la OIT. Segundo, se analiza el Derecho de la Unión Europea, especialmente el Reglamento (CE) núm. 1435/2003 relativo al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE). Tercero, se comparan soluciones normativas de España, Portugal e Italia. Cuarto, se utiliza Venezuela como caso principal para poner a prueba la utilidad del estándar propuesto.

España se selecciona porque la Ley 1/2026, de 8 de abril, reformó la Ley 27/1999 e incorporó de forma expresa la autonomía e independencia y la referencia a los principios de la ACI en la definición legal de cooperativa (España 2026). Portugal ofrece una positivización particularmente intensa: su Código Cooperativo define las cooperativas como personas colectivas autónomas, reproduce el cuarto principio y declara nulos determinados actos administrativos contrarios a la libertad de iniciativa cooperativa (Portugal 2015). Italia aporta una perspectiva distinta, constitucionalmente fundada en la mutualidad y en la compatibilidad entre promoción estatal y controles destinados a preservar el carácter y las finalidades cooperativas (Italia 1947).

La jurisprudencia se utiliza con una cautela metodológica específica. Ni el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ni el Tribunal de Justicia de la Unión Europea han reconocido un derecho general y autónomo a la «autonomía cooperativa». Por ello, sus decisiones no se presentan como fuentes directas de ese supuesto derecho. Se emplean para demostrar proposiciones más limitadas: que la

pertenencia cooperativa puede interactuar con la libertad de asociación y el principio de proporcionalidad, y que las particularidades estructurales de las cooperativas pueden tener consecuencias en el análisis jurídico de medidas estatales.

El estudio tampoco presupone que los principios de la ACI sean automáticamente normas jurídicas universales. Su fuerza depende del mecanismo de recepción en cada ordenamiento. La tesis es más restringida: cuando el legislador o un instrumento normativo incorpora los principios cooperativos a la definición, funcionamiento o interpretación del régimen cooperativo, estos pasan a desempeñar una función jurídicamente relevante.

3. La identidad cooperativa y su recepción jurídica

La identidad cooperativa contemporánea combina una dimensión asociativa y una dimensión empresarial. La cooperativa no es únicamente una asociación de personas, porque organiza una empresa; tampoco es una mera sociedad de capital, porque el poder interno no se distribuye exclusivamente conforme a la inversión patrimonial. La definición de la ACI articula autonomía, voluntariedad, propiedad conjunta y control democrático como elementos coexistentes (International Cooperative Alliance 1995).

La relevancia jurídica de esta identidad depende de su recepción. La reforma española de 2026 constituye un ejemplo reciente. El artículo 1.1 de la Ley 27/1999 pasó a definir la cooperativa como una sociedad constituida por personas asociadas en régimen de libre adhesión y baja voluntaria para realizar actividades económicas mediante una empresa de propiedad conjunta y gestión democrática, con participación económica de las personas socias, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas e interés por la comunidad, conforme a los principios formulados por la ACI (España 1999; España 2026).

Portugal ofrece un modelo aún más explícito. El Código Cooperativo aprobado por la Ley núm. 119/2015 define a las cooperativas como personas colectivas autónomas, de libre constitución, capital y composición variables, y reproduce en su articulado los principios cooperativos, incluido el de autonomía e independencia. El artículo 7 reconoce la iniciativa cooperativa y dispone que no puede vedarse, restringirse o condicionarse a las cooperativas el acceso a actividades que puedan ser desarrolladas por empresas privadas u otras entidades de la economía social. De forma particularmente significativa, declara nulos los actos administrativos contrarios a esas reglas o a los principios en ellas consignados (Portugal 2015).

El Derecho italiano utiliza una construcción diferente. El artículo 45 de la Constitución reconoce la función social de la cooperación de carácter mutualista y sin fines de especulación privada; ordena a la ley promoverla y favorecerla, pero también asegurar mediante controles adecuados su carácter y finalidades (Italia 1947). El Código Civil define a las cooperativas como sociedades de capital variable con finalidad mutualista y regula la mutualidad prevalente mediante criterios que atienden a la relación económica con los socios (Italia 1942). La lógica italiana demuestra que promoción, control y

especificidad cooperativa pueden coexistir sin que el control se identifique necesariamente con dirección administrativa.

El Reglamento (CE) núm. 1435/2003 sobre la Sociedad Cooperativa Europea refuerza esta lectura. Sus considerandos destacan que las cooperativas obedecen a principios de funcionamiento particulares, diferentes de los de otros agentes económicos, entre ellos la estructura y control democráticos y la primacía de la persona. El Reglamento crea una forma jurídica europea precisamente porque los instrumentos societarios ordinarios no se consideraban adecuados a las características específicas de la empresa cooperativa (Unión Europea 2003).

La recepción normativa de la identidad permite extraer una consecuencia: la autonomía puede actuar como criterio interpretativo del estatuto jurídico cooperativo. No se trata de elevar cada formulación de la ACI al rango de norma suprallegal, sino de reconocer que, cuando el Derecho positivo utiliza esas categorías para definir a la cooperativa, las autoridades no pueden interpretar las potestades de control de modo que vacíen de contenido aquello que la propia ley identifica como elemento constitutivo.

La doctrina reciente refuerza esta lectura sin atribuir a los principios una fuerza normativa uniforme. Vargas Vasserot advierte que su valor como fuente del Derecho depende de la recepción realizada por cada ordenamiento, mientras que Gadea Soler destaca que los valores y principios cooperativos pueden operar como límites a la autonomía de la voluntad de los propios socios cuando han sido incorporados al régimen jurídico aplicable (Vargas Vasserot 2024; Gadea Soler 2024). Esta doble función —límite frente a poderes externos y límite interno frente a decisiones incompatibles con la identidad— evita presentar la autonomía cooperativa como una libertad absoluta.

4. El contenido jurídico de la autonomía cooperativa

La autonomía cooperativa puede definirse como la capacidad jurídicamente reconocida de la organización para determinar, mediante sus órganos democráticos y dentro del marco legal aplicable, sus decisiones esenciales sin subordinación indebida a poderes externos. Esta definición contiene tres componentes: autodeterminación, democracia interna y sujeción al Derecho.

La autonomía no equivale a soberanía. La cooperativa no crea un orden jurídico independiente ni puede sustraerse de obligaciones generales. Sus estatutos y decisiones deben respetar normas imperativas y derechos de terceros. La autonomía delimita, en cambio, quién debe adoptar las decisiones que el Derecho no reserva al Estado y qué intensidad debe tener la injerencia pública cuando afecta el núcleo organizativo.

La dimensión interna comprende la elección y remoción de órganos, la aprobación de estatutos, la definición de políticas internas, la admisión y baja de miembros, la aplicación de excedentes conforme a la ley y las decisiones estructurales reservadas a la asamblea u otros órganos cooperativos. El segundo

principio de control democrático y el cuarto de autonomía se encuentran, por ello, estrechamente conectados.

La dimensión externa se refiere a la capacidad de relacionarse con gobiernos, financiadores, empresas, organizaciones de integración y terceros sin perder el control democrático. El cuarto principio de la ACI no prohíbe acuerdos con gobiernos ni la obtención de capital externo; exige que se estructuren en términos que preserven el control democrático y la autonomía (International Cooperative Alliance 1995).

Esta dimensión permite diferenciar cooperación institucional de subordinación. Una cooperativa puede recibir asistencia técnica estatal, contratar con una administración o integrarse en un grupo cooperativo. El problema surge cuando el tercero adquiere poderes que le permiten determinar decisiones esenciales de forma incompatible con la estructura democrática. La doctrina ha destacado esta tensión en los grupos cooperativos: la intercooperación puede fortalecer la organización, mientras que la subordinación económica o decisoria puede conducir a procesos de desmutualización o pérdida de identidad (Meira 2021).

La autonomía tampoco debe utilizarse para proteger cooperativas meramente nominales. El Derecho puede legítimamente controlar que una entidad que utiliza la forma cooperativa respete las características que justifican ese estatuto. En este sentido, la reforma española de 2026 refuerza la prioridad de la identidad cooperativa y actualiza mecanismos jurídicos vinculados a su preservación. La autonomía protege el gobierno propio de una cooperativa auténtica, no la utilización fraudulenta de la denominación.

5. Cooperativa y sociedad de capital: la diferencia que importa para la autonomía

La comparación entre cooperativas y sociedades mercantiles suele formularse de manera excesivamente simple mediante la oposición entre lucro y ausencia de lucro. Esa distinción es insuficiente. Las cooperativas realizan actividad económica, asumen riesgos, obtienen excedentes y participan en mercados competitivos. La diferencia relevante para este artículo es la estructura de propiedad, finalidad mutualista y distribución del poder interno.

En las sociedades de capital, la inversión patrimonial desempeña normalmente una función determinante en la atribución de derechos políticos y económicos. En las cooperativas, el principio democrático limita la traducción automática del capital en poder. La persona socia mantiene una relación económica con la empresa cooperativa —como persona trabajadora, consumidora, usuaria, productora o proveedora— que trasciende la mera inversión.

Desde la teoría de la propiedad empresarial, Hansmann explica que las formas organizativas distribuyen derechos de control y beneficios residuales entre distintos grupos vinculados a la empresa. Esa perspectiva resulta útil para el análisis cooperativo: la singularidad no consiste en prescindir del capital, sino en atribuir el control a miembros cuya relación con la empresa no se reduce a la inversión,

sino que deriva de su condición de usuarios, trabajadores, productores u otros participantes mutualistas (Hansmann 1996).

El Reglamento de la Sociedad Cooperativa Europea expresa con claridad esta especificidad. Sus considerandos señalan que las cooperativas son agrupaciones de personas o entidades con principios de funcionamiento diferentes de los de otros agentes económicos y destacan la primacía de la persona, la estructura democrática y la distribución equitativa de resultados. El objeto principal de la SCE consiste en satisfacer las necesidades de sus miembros o desarrollar sus actividades económicas y sociales, y el control debe recaer de manera igualitaria en los miembros, sin perjuicio de determinados supuestos de voto ponderado (Unión Europea 2003).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconoció esta particularidad en los asuntos acumulados C-78/08 a C-80/08, *Paint Graphos*. Al analizar ventajas fiscales concedidas a cooperativas italianas, el Tribunal observó que las sociedades cooperativas funcionan conforme a principios particulares que las distinguen de otros operadores económicos. La sentencia no establece que toda diferencia fiscal sea automáticamente legítima: exige comprobar la comparabilidad y las condiciones del régimen de ayudas de Estado. Su valor para este trabajo reside precisamente en reconocer que la forma cooperativa puede presentar diferencias jurídicamente relevantes sin quedar fuera del Derecho general de competencia y ayudas públicas (TJUE 2011).

Esta conclusión permite formular un criterio de igualdad adecuado: trato igual cuando las situaciones sean comparables y trato diferenciado cuando la diferencia cooperativa sea objetiva y relevante para la finalidad de la norma. La autonomía, por tanto, no reclama privilegio; reclama que la regulación no ignore la estructura jurídica que distingue a la cooperativa.

6. Jurisprudencia europea: libertad asociativa, proporcionalidad e identidad cooperativa

La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en *Mytilinaios and Kostakis v. Greece*, de 3 de diciembre de 2015, constituye una referencia útil para estudiar los límites de la intervención estatal en estructuras cooperativas. El caso afectaba a productores de vino de Samos sometidos a un régimen que condicionaba su actividad a la pertenencia a una unión cooperativa y a la entrega de su producción.

El Tribunal examinó el asunto desde la libertad negativa de asociación protegida por el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. No proclamó un derecho humano autónomo a la autonomía cooperativa. Lo que hizo fue evaluar si la obligación de pertenencia y las restricciones asociadas estaban justificadas y eran proporcionadas. El Tribunal consideró que los objetivos públicos invocados podían alcanzarse mediante medidas menos restrictivas y declaró la violación del artículo 11 (TEDH 2015).

La utilidad del precedente para el Derecho cooperativo es metodológica. Demuestra que una estructura cooperativa impuesta o regulada por el Estado puede ser sometida a un control de necesidad y proporcionalidad cuando afecta la libertad asociativa. La existencia de una finalidad pública no basta: debe examinarse si el medio elegido restringe más de lo necesario la libertad de las personas afectadas.

Paint Graphos proporciona una segunda pieza. El TJUE acepta que las particularidades cooperativas pueden ser jurídicamente relevantes, pero somete el tratamiento estatal favorable al marco de ayudas de Estado. El mensaje conjunto de ambas decisiones es equilibrado: ni la forma cooperativa inmuniza frente al Derecho general ni el Estado puede ignorar la especificidad asociativa y mutualista al diseñar medidas que afectan intensamente su estructura.

Esta jurisprudencia no es directamente vinculante para Venezuela en los mismos términos en que lo es para sus respectivas jurisdicciones. Se utiliza como Derecho comparado y como fuente argumentativa para construir un estándar de razonabilidad aplicable a la interpretación de normas que, como la ley venezolana, reconocen simultáneamente potestades de control y autonomía.

7. El modelo comparado: España, Portugal e Italia

España, Portugal e Italia muestran tres técnicas distintas de articulación entre identidad cooperativa y poder público. España integra progresivamente los principios de la ACI en la definición legal; Portugal los incorpora de manera expresa y atribuye consecuencias invalidantes frente a determinados actos administrativos; Italia constitucionaliza la función social de la cooperación y combina promoción con controles destinados a asegurar su carácter mutualista.

La reforma española de 2026 es relevante por su actualidad y por su técnica legislativa. La autonomía e independencia dejan de ser únicamente un referente doctrinal y pasan a figurar de modo expreso en el artículo 1.1 de la Ley 27/1999. La misma definición legal enumera elementos que reproducen sustancialmente la identidad cooperativa contemporánea. Esto refuerza la posibilidad de utilizar la identidad como criterio interpretativo de las disposiciones de la propia ley (España 2026).

El Código Cooperativo portugués es especialmente valioso para el argumento de este trabajo. Además de definir a la cooperativa como persona colectiva autónoma y reproducir el principio de autonomía e independencia, reconoce una libertad de iniciativa cooperativa comparable a la de otras empresas y declara nulos los actos administrativos contrarios a esas garantías. El legislador convierte así un principio identitario en un parámetro explícito de validez de la actuación administrativa (Portugal 2015).

Italia presenta un equilibrio constitucional distinto. El artículo 45 ordena promover y favorecer la cooperación mutualista, pero también asegurar mediante controles oportunos su carácter y finalidades. El control no aparece como antítesis de la cooperación; forma parte de la garantía institucional de su autenticidad. El Código Civil concreta esta identidad mediante la finalidad mutualista y, para determinadas cooperativas, criterios de mutualidad prevalente (Italia 1942; Italia 1947).

Los tres modelos permiten extraer una regla comparada: la autonomía cooperativa puede coexistir con supervisión y promoción pública, pero la finalidad de la intervención debe estar conectada con la legalidad, la protección de miembros y terceros o la preservación de la identidad, y no con la sustitución ordinaria de la voluntad de los órganos democráticos.

8. Venezuela: reconocimiento constitucional, legal y problema de la intervención

La Constitución venezolana reconoce el derecho de las personas trabajadoras y de la comunidad a desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, entre ellas cooperativas, y dispone que la ley reconocerá sus especificidades, particularmente las relativas al acto cooperativo, trabajo asociado y generación de beneficios colectivos (Venezuela 1999, art. 118). El texto constitucional incorpora además a las cooperativas dentro de los mecanismos de participación y descentralización previstos en el artículo 184.

La Ley Especial de Asociaciones Cooperativas de 2001 desarrolla esa posición. El artículo 1 regula simultáneamente la organización y funcionamiento de las cooperativas y la acción estatal de control, promoción y protección. El artículo 2 las define como asociaciones autónomas de la economía social y participativa. El artículo 4 reproduce los principios cooperativos, incluida la autonomía e independencia. El artículo 5 dispone que el Estado garantizará el libre desenvolvimiento y la autonomía de las cooperativas y reconoce su derecho a desarrollar actividades económicas y sociales lícitas en condiciones de igualdad con otras empresas (Venezuela 2001).

La arquitectura legal venezolana obliga a una interpretación sistemática. Si una misma ley reconoce autonomía y atribuye potestades de supervisión, ninguna de esas disposiciones puede interpretarse de manera que anule completamente a la otra. La función de control debe armonizarse con el ámbito de decisión reservado a los miembros.

La jurisprudencia venezolana disponible sobre cooperativas es fragmentaria y no permite afirmar, con suficiente respaldo, la existencia de una doctrina consolidada del Tribunal Supremo de Justicia que haya formulado un test general de autonomía cooperativa frente a SUNACOOOP. Esta ausencia no debe suplirse mediante inferencias. Constituye, por el contrario, una razón adicional para formular un estándar doctrinal explícito apoyado en el texto legal y en la comparación internacional.

El antecedente histórico del Derecho venezolano también muestra una progresiva separación de la cooperativa respecto del régimen mercantil general. La reforma del Código de Comercio de 1955 remitió lo relativo a sociedades cooperativas a leyes especiales, y la evolución legislativa posterior consolidó un régimen autónomo. Esa trayectoria no elimina el carácter empresarial de la cooperativa, pero confirma su tratamiento jurídico diferenciado.

García Müller describió la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas de 2001 como una reforma sustancial del régimen precedente y destacó la consolidación de una regulación especial para el sector cooperativo venezolano (García Müller 2002). Esta fuente doctrinal es útil para contextualizar la

transición hacia un régimen cooperativo propio, aunque la determinación de las potestades administrativas concretas debe descansar prioritariamente en el texto legal vigente.

La cuestión central se desplaza así a las potestades de control. La Administración puede exigir registros, información, cumplimiento legal y transparencia. Puede también aplicar medidas previstas por la ley frente a infracciones. Pero la autonomía obliga a distinguir entre fiscalizar legalidad y administrar ordinariamente la organización. La sustitución de órganos, la imposición de decisiones económicas internas o la alteración de reglas democráticas requieren una justificación especialmente intensa.

El artículo 83 de la Ley Especial ofrece un supuesto especialmente adecuado para someter esta tensión a examen. La intervención tiene por objeto regularizar el funcionamiento de una cooperativa cuando su existencia corra riesgo grave e inminente. Antes de adoptar la medida, SUNACOOOP debe elaborar un informe que evidencie que la cooperativa no puede continuar por sí sola realizando operaciones de carácter económico y analizar la procedencia de la medida con el Consejo Cooperativo y, cuando exista, con el organismo de integración correspondiente (Venezuela 2001, art. 83). Esta estructura normativa muestra que la intervención es concebida como mecanismo excepcional de regularización y no como modalidad ordinaria de gobierno administrativo.

El mismo razonamiento se aplica a la promoción. Incentivos fiscales, financiamiento, capacitación, contratación pública o programas de fomento pueden fortalecer el sector cooperativo. No obstante, las condiciones asociadas a esos beneficios deben guardar relación con la finalidad del programa y no transformarse en mecanismos de control político, económico o administrativo de las decisiones reservadas a los miembros.

9. El Test de Autonomía Cooperativa

A partir de las fuentes analizadas se propone un Test de Autonomía Cooperativa destinado a evaluar la legitimidad de medidas públicas que inciden sobre el gobierno, funcionamiento o independencia de una cooperativa. El test no pretende sustituir los mecanismos constitucionales de control existentes en cada país. Funciona como herramienta doctrinal de interpretación específica del Derecho cooperativo.

Primer elemento: habilitación legal. Toda medida que limite de manera relevante la capacidad de decisión de una cooperativa debe contar con fundamento normativo suficiente. Cuanto más intensa sea la injerencia —por ejemplo, sustitución de órganos o imposición de una administración temporal— mayor debe ser la precisión de la habilitación.

Segundo elemento: finalidad legítima. La medida debe perseguir un objetivo jurídicamente reconocible: protección de socios o terceros, prevención de fraude, estabilidad financiera, cumplimiento tributario o laboral, transparencia, protección del consumidor, preservación del

patrimonio común o defensa de la auténtica identidad cooperativa. La simple conveniencia administrativa no debería bastar para desplazar decisiones democráticas.

Tercer elemento: adecuación. Debe existir una relación razonable entre la medida y el objetivo. Una intervención que no sea capaz de corregir el riesgo identificado falla incluso antes de ponderar su intensidad.

Cuarto elemento: necesidad. Si existen alternativas igualmente eficaces y menos restrictivas de la autonomía, la Administración debería preferirlas. Este componente encuentra apoyo comparado en el razonamiento de Mytilinaios and Kostakis, donde el TEDH valoró la existencia de alternativas menos restrictivas a la afiliación obligatoria (TEDH 2015).

Quinto elemento: proporcionalidad en sentido estricto. Debe ponderarse el beneficio público esperado frente al grado de afectación del gobierno cooperativo. Una infracción documental menor no justifica, como regla, una intervención estructural. Un fraude grave o riesgo patrimonial significativo puede justificar medidas más intensas, siempre dentro del marco legal.

Sexto elemento: igualdad y especificidad. Debe evitarse tanto la discriminación injustificada de las cooperativas como la extensión mecánica de normas diseñadas para sociedades de capital cuando la diferencia cooperativa sea jurídicamente relevante. Paint Graphos muestra que la comparación depende de la situación concreta y de las características del régimen analizado (TJUE 2011).

Séptimo elemento: preservación del gobierno democrático. Este es el componente que distingue el test de un juicio general de proporcionalidad. La autoridad debe identificar qué decisión corresponde a los miembros y si la medida la condiciona, desplaza o sustituye. Cuando la intervención penetra en el núcleo democrático, la carga de justificación debe aumentar. La autonomía no impide toda sustitución excepcional prevista por la ley, pero exige que sea temporal, fundada, necesaria y orientada a restablecer un funcionamiento jurídicamente regular.

El test puede resumirse en una regla: regular sin sustituir, supervisar sin gobernar y promover sin subordinar. La fórmula no reemplaza los siete pasos; los sintetiza.

10. Aplicación del test a tres escenarios

10.1. Requerimiento de información y auditoría. Supóngase que la autoridad competente exige estados financieros, actas de asamblea y documentación relativa al cumplimiento de obligaciones legales. La medida tiene habilitación normativa, persigue transparencia y protección de socios y terceros, es adecuada y normalmente poco invasiva. Si se limita a información pertinente y respeta garantías procedimentales, supera el test. La autonomía no ampara opacidad frente a obligaciones legales.

10.2. Financiamiento público condicionado a la designación de administradores. Supóngase que un programa estatal ofrece financiamiento relevante pero exige que la autoridad designe miembros del órgano de administración con poder decisorio permanente, aun cuando no exista una situación de

insolvencia o ilícito. La finalidad de fomentar actividad económica puede ser legítima, pero la condición afecta directamente el control democrático. Debería analizarse si garantías financieras, auditorías, hitos de cumplimiento o derechos de información permiten proteger los recursos públicos sin transferir gobierno. Si existen alternativas menos restrictivas, la condición falla los elementos de necesidad y preservación democrática.

10.3. Aplicación al artículo 83 de la Ley venezolana: intervención ante riesgo grave e inminente.

El artículo 83 permite a SUNACOOOP iniciar un procedimiento de intervención cuando la existencia de la cooperativa corra riesgo grave e inminente y exige un informe que demuestre que la entidad no puede continuar por sí sola sus operaciones, además del análisis de la procedencia de la medida con instancias cooperativas. Aplicado el test, existe habilitación legal expresa y una finalidad legítima de preservación de la organización. Sin embargo, la necesidad y proporcionalidad exigen demostrar por qué medidas menos intensas —requerimientos, planes de regularización, asistencia técnica o medidas cautelares específicas— serían insuficientes. El séptimo elemento obliga además a que cualquier sustitución temporal del gobierno cooperativo esté estrictamente limitada a la regularización, sea controlable y concluya con la restitución efectiva de las decisiones a órganos democráticamente constituidos. Así interpretado, el artículo 83 puede funcionar como intervención excepcional compatible con la autonomía; utilizado como mecanismo ordinario de dirección, entraría en tensión con los artículos 2, 4 y 5 de la misma Ley (Venezuela 2001, arts. 2, 4, 5 y 83).

Los tres escenarios muestran por qué el test aporta algo adicional al principio general de proporcionalidad. La pregunta final no es solamente cuánto restringe la medida, sino si altera la relación estructural entre miembros y organización. Una regulación moderada en términos económicos puede ser muy intensa desde la perspectiva cooperativa si sustituye el voto o el gobierno de los socios; una medida económicamente costosa puede ser compatible con la autonomía si regula externamente la actividad sin apropiarse de la decisión interna. La aplicación al artículo 83 venezolano muestra, además, que el test puede operar sobre una potestad administrativa real y no únicamente sobre hipótesis abstractas.

11. Discusión: autonomía, regulación e identidad

El análisis comparado permite descartar tres falsas oposiciones. La primera enfrenta autonomía y regulación. No son incompatibles: la autonomía presupone un marco jurídico dentro del cual la cooperativa puede autodeterminarse. La segunda enfrenta promoción e independencia. El fomento puede ampliar las capacidades reales de la cooperativa, siempre que no convierta el apoyo en subordinación. La tercera enfrenta empresa e identidad cooperativa. La cooperativa puede participar plenamente en mercados sin dejar de organizar el poder interno conforme a criterios distintos de los de una sociedad de capital.

La cuestión más difícil es determinar cuándo una medida aparentemente neutral afecta de modo específico la identidad cooperativa. El criterio propuesto exige observar la función de la medida sobre

la gobernanza. Una obligación tributaria general no suele desplazar la voluntad de los socios. En cambio, una regla que atribuye a un tercero el nombramiento ordinario de administradores altera el centro de decisión, aunque se presente como condición contractual.

La experiencia europea confirma además que reconocer especificidad no equivale a conceder exenciones automáticas. El Reglamento de la SCE adapta el marco jurídico a principios cooperativos, pero mantiene la aplicación de amplias áreas del Derecho nacional y europeo. Paint Graphos somete los incentivos fiscales al Derecho de ayudas de Estado. El modelo italiano combina promoción constitucional y controles. El portugués protege la iniciativa cooperativa frente a actos administrativos contrarios a sus principios. En conjunto, estos sistemas sugieren un Derecho cooperativo de autonomía regulada, no de aislamiento.

Para Venezuela, el valor del enfoque reside en ofrecer una lectura sistemática de la Ley Especial. La frase legal que ordena garantizar el libre desenvolvimiento y autonomía no debe ser tratada como una cláusula programática irrelevante, pero tampoco como un obstáculo absoluto a SUNACOOOP. Funciona como criterio para definir el objeto, intensidad y duración de las potestades de control.

12. Conclusiones

Primera. La autonomía forma parte de la identidad cooperativa contemporánea y adquiere relevancia jurídica cuando el ordenamiento la incorpora a la definición, principios o régimen de la cooperativa.

Segunda. La autonomía no significa ausencia de regulación. Las cooperativas se encuentran sujetas al Derecho general y especial, y pueden ser objeto de supervisión, fiscalización y sanción.

Tercera. Su contenido jurídico principal consiste en preservar una esfera de autodeterminación organizativa vinculada al control democrático de los miembros. La autonomía protege la capacidad de decidir, no una inmunidad frente a obligaciones legales.

Cuarta. La dimensión externa permite a la cooperativa celebrar acuerdos con gobiernos, financiadores y otras entidades, pero exige que esas relaciones no produzcan una subordinación incompatible con el control de los miembros.

Quinta. El Derecho europeo y comparado confirma la relevancia jurídica de la diferencia cooperativa. El Reglamento de la SCE reconoce principios de funcionamiento particulares; España ha incorporado expresamente autonomía e independencia en la definición legal de 2026; Portugal convierte la iniciativa y los principios cooperativos en límites explícitos a determinados actos administrativos; e Italia articula constitucionalmente promoción y control de la mutualidad.

Sexta. La jurisprudencia europea no reconoce un derecho autónomo general a la autonomía cooperativa, pero aporta criterios relevantes. Mytilinaios and Kostakis muestra la necesidad de examinar proporcionalidad y alternativas menos restrictivas cuando el Estado impone estructuras

asociativas; Paint Graphos confirma que las particularidades cooperativas pueden incidir en la comparación jurídica con otros operadores.

Séptima. El ordenamiento venezolano reconoce de manera especialmente clara la autonomía. Los artículos 2, 4 y 5 de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas deben leerse conjuntamente con las potestades estatales de control, promoción y protección.

Octava. No se encontró base suficiente para afirmar la existencia de una doctrina consolidada del Tribunal Supremo de Justicia venezolano que haya construido un estándar general de autonomía cooperativa frente a las potestades de SUNACOO. El artículo evita atribuir a decisiones nacionales una doctrina que las fuentes verificadas no sustentan.

Novena. El Test de Autonomía Cooperativa propuesto añade al análisis clásico de legalidad y proporcionalidad un componente específicamente cooperativo: la preservación del gobierno democrático. La intensidad del escrutinio debe aumentar cuando una medida sustituye, condiciona o desplaza decisiones que corresponden a los miembros.

Décima. La aplicación a escenarios de auditoría, financiamiento condicionado y, de manera específica, al procedimiento de intervención previsto en el artículo 83 de la Ley venezolana demuestra que autonomía y control pueden coexistir. La pregunta decisiva es si la intervención regula y restablece el cumplimiento de la ley o se apropia injustificadamente del gobierno de la organización.

En definitiva, el Derecho cooperativo contemporáneo requiere un equilibrio entre identidad y regulación. La cooperativa no necesita quedar fuera del Estado ni del mercado para conservar su especificidad. Necesita un marco que permita regular sin sustituir, supervisar sin gobernar y promover sin subordinar.

Referencias bibliográficas

- Alianza Cooperativa Internacional. 1995. Declaración sobre la Identidad Cooperativa. Manchester.
- España. 1999. Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. Boletín Oficial del Estado, núm. 170, 17 de julio de 1999.
- España. 2026. Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social. Boletín Oficial del Estado, núm. 86, 9 de abril de 2026.
- Gadea Soler, Enrique. 2024. “Considerations for the Regulation of a Flexible Type of Co-Operative Society: Co-Operative Values and Principles as Limits to the Autonomous Will of the Members.” Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo 64: 135–156. <https://doi.org/10.18543/baidc.2726>.
- García Müller, Alberto. 2002. “Un análisis de la nueva Ley Especial de Asociaciones Cooperativas de Venezuela.” Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social 2 (3): 76–93.
- Hansmann, Henry. 1996. The Ownership of Enterprise. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- International Cooperative Alliance. 2017. Guidance Notes to the Co-operative Principles. Brussels: International Cooperative Alliance.
- International Labour Organization. 2002. Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (No. 193). Geneva: International Labour Organization.

- Italia. 1942. Codice civile, libro V, titolo VI, articoli 2511–2548.
- Italia. 1947. Costituzione della Repubblica Italiana, articolo 45.
- Meira, Deolinda. 2021. “Os grupos económicos cooperativos na encruzilhada entre os princípios da intercooperação e da autonomia e da independência. Uma análise à luz do direito português.” *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* 59: 149–181. <https://doi.org/10.18543/baidc-59-2021pp149-181>.
- Portugal. 2015. Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, Código Cooperativo. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 169.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). 2011. *Ministero dell’Economia e delle Finanze y otros v. Paint Graphos Soc. coop. arl y otros*, asuntos acumulados C-78/08 a C-80/08, sentencia de 8 de septiembre de 2011, ECLI:EU:C:2011:550.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). 2015. *Mytilinaios and Kostakis v. Greece*, demanda núm. 29389/11, sentencia de 3 de diciembre de 2015.
- Unión Europea. 2003. Reglamento (CE) núm. 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE). *Diario Oficial de la Unión Europea* L 207, 18 de agosto de 2003.
- Vargas Vasserot, Carlos. 2024. “Los principios cooperativos, su relatividad y su discutido valor como fuentes del derecho.” *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* 64: 19–42. <https://doi.org/10.18543/baidc.2977>.
- Venezuela. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial* núm. 36.860, 30 de diciembre de 1999.
- Venezuela. 2001. Decreto con Fuerza de Ley Especial de Asociaciones Cooperativas. *Gaceta Oficial* núm. 37.285, 18 de septiembre de 2001.
- Texto generado por ChatGPT, OpenAI, 31 de agosto de 2026, <https://chat.openai.com/chat>.

Declaración sobre el uso de tecnologías asistidas por inteligencia artificial

Para la elaboración de este manuscrito se utilizó ChatGPT (OpenAI) como herramienta de apoyo para la organización del texto, revisión lingüística, contraste preliminar de estructura argumentativa y asistencia en la redacción. El autor verificó las fuentes jurídicas citadas y asume íntegramente la responsabilidad por la selección de fuentes, argumentos, interpretaciones, conclusiones y contenido final del trabajo (ChatGPT, 31 de agosto de 2026).

Declaración de conflicto de interés

El autor declara no tener conflictos de interés que puedan afectar la integridad de la investigación.