

# EL COOPERATIVISMO ESPAÑOL EN LA HORA PRESENTE

Por José Luis DEL ARCO ALVAREZ

## I. EN ESPAÑA EXISTEN COOPERATIVAS, PERO CARECEMOS DE UN LOGRADO MOVIMIENTO COOPERATIVO

Para no engañarnos debemos aceptar un hecho. En España existen cooperativas, pero carecemos de un logrado Movimiento Cooperativo.

A lo largo de los años se han constituido muchas cooperativas, quizá más de las que habría aconsejado una prudente política cooperativa. Ni siquiera podemos fijar su número, porque ninguna de las estadísticas de que disponemos son fiables.

Este juicio no es solamente negativo. Contamos con cooperativas y grupos de cooperativas, en todos los sectores, muy calificados, incluso con relieve más allá de nuestras fronteras.

Pero carecemos de un Movimiento Cooperativo.

Cabe preguntar qué es el Movimiento Cooperativo.

La Alianza Cooperativa Internacional en las conclusiones aprobadas por el Congreso celebrado en Viena en 1966 ha puesto especial énfasis en la definición del Movimiento Cooperativo.

Al enumerar y justificar los principios cooperativos, pone especial acento en destacar la inderogabilidad de los mismos y la urgente necesidad de actualizar el principio federativo, insustituible instrumento para hacer realidad el Movimiento Cooperativo.

“Estos principios —los seis que formula— no han sido reunidos arbitrariamente o por casualidad. Forman un sistema y son inseparables. Se apoyan y refuerzan unos con otros. Pueden y deben ser observados íntegramente por todas las cooperativas, cualesquiera que sean sus objetivos y áreas de operación, si es que pretenden pertenecer al Movimiento Cooperativo.”

J. LUIS DEL ARCO

El principio federalista lo formula ACI con estas palabras "las cooperativas para servir a los intereses de sus miembros y comunidades, deben colaborar por todos los medios con otras cooperativas a un nivel local, nacional e internacional" (1).

## II. LA EDUCACION COOPERATIVA PRESUPUESTO INDISPENSABLE DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO

La causa primera e inmediata de nuestra carencia de un Movimiento Cooperativo está en la falta de formación y espíritu cooperativo de la mayoría de los hombres que se encuadran en nuestras cooperativas, incluyendo sus dirigentes. Las excepciones que, sin duda, pueden invocarse confirman la regla general.

No se puede amar ni ilusionarse por lo que no se conoce.

Vuelve a ponerse de manifiesto la importancia de la educación. No en balde se proclama el principio de la educación como "regla de oro del cooperativismo", y es cierto el eslogan de que "antes de fundar una cooperativa hay que formar a los cooperativistas".

La filosofía cooperativa no propugna la violencia. Confía en la razón del hombre y en la educación. Aquí radica su grandeza y su servidumbre. Los demás sistemas económico-sociales que hoy ordenan en gran medida las sociedades humanas no excluyen la violencia y, en más ocasiones de las que fuera de desear, sólo se sostienen por la imposición que sofoca la libertad del hombre. Muchos pioneros y dirigentes del cooperativismo han sido también grandes educadores (2).

---

(1) La idea de una mayor unidad dentro del Movimiento Cooperativo bajo varias designaciones—coordinación, concentración, integración— está ganando terreno entre los cooperativistas porque en su mayoría se dan cuenta que sus más serios competidores en la actualidad son las grandes organizaciones capitalistas, integradas horizontal y verticalmente... Este trabajo conjunto no supone únicamente la mera y leal unión de las cooperativas de un mismo tipo dentro de las uniones y federaciones, sino también relaciones más estrechas y útiles entre cooperativas de diferentes tipos en cada nivel en que sea practicable... Si el Movimiento Cooperativo desea alcanzar su pleno estatuto, sea dentro de cada país, sea internacionalmente, las diversas instituciones cooperativas deben apoyarse entre ellas sin reservas. Deben actuar como miembros de un esfuerzo común para alcanzar los objetivos e ideales del Movimiento como un todo, que no son otros que llegar a aquella etapa en la que dejen de existir el conflicto, el monopolio y las utilidades no ganadas.

(2) La ACI, al definir el principio de la educación, precisa quiénes deben ser sus destinatarios, que no son sólo los socios y los dirigentes de las cooperativas, sino también el público en general, porque en éste se encontrarán los que, estando fuera del Movimiento, pueden ser sus potenciales convencidos, y en cuanto al contenido de esa educación la ACI lo precisa diciendo que ha de consistir en la enseñanza de los principios y las técnicas, tanto económicos como democráticos, del cooperativismo.

Es evidente que va a influir en nuestra educación—entendiendo ésta como un complejo de valores, ni siquiera estudiados expresamente, que van a marcar nuestra personalidad— la organización política, económica y social del Estado en que nacemos y del que somos miembros activos o ciudadanos. Y por lo que se refiere en concreto a la educación cooperativa, ni el capitalismo, más o menos liberal, ni el totalitarismo marxista o el estatismo, cada uno por opuestas razones, son favorables a un movimiento cooperativo, contemplándolo con marcado recelo. El primero, acepta a las cooperativas como remedio modesto para economías débiles, y los segundos en cuanto simples instrumentos al servicio de su proclamada revolución.

### III. LA LECCION DE NUESTRA RECIENTE HISTORIA

#### Las cooperativas bajo el régimen franquista

Terminada la guerra civil, al reemprenderse la normalidad, el número de cooperativas supervivientes era realmente modesto. La mayoría la constituían las del campo, en que se habían transformado los antiguos sindicatos agrícolas, que habían sobrevivido a la catástrofe, en su mayoría confesionalmente católicos, integrados en la Confederación Nacional Católico-Agraria (3).

Tras las leyes que declararon el Principio de Unidad Sindical y establecieron las bases de la Organización Sindical, con la consiguiente derogación de la ley de 28 de enero de 1906 que había regido la vida de los Sindicatos Agrícolas, urgía una Ley para las cooperativas que se habían quedado sin norma legal, y ésta fue la del 2 de enero de 1942, que ha prolongado su vigencia a lo largo de más de 30 años.

El mayor defecto que he atribuido a la Ley de 1942 y su Reglamento, es su confesada repudiación del principio federativo, o, más claramente, su negación a reconocer un Movimiento Cooperativo Independiente de la Organización Sindical.

El mérito principal correspondió a la sociedad española que, en la medida en que se restablecía la normalidad en todos los órdenes de la actividad y del pensamiento, fue aprendiendo y asimilando las prácticas cooperativas.

Fuerza es reconocer, que el proceso de creación de cooperativas ha sido en gran medida, desordenado y falto de consistencia, pero el resultado, también evidente, es que el cooperativismo ya no es hoy preocupación de una minoría, sino que el tema ha saltado a la calle, implicando en sus filas, directa o indirectamente, a más de dos millones de españoles, y que es objeto de atención por los que se interesan por el presente y porvenir económico-social de nuestra Patria.

Este crecimiento resultaría inexplicable si no se hiciera referencia sumaria a la labor educativa desarrollada en esos años.

La Obra Sindical de Cooperación con revista mensual llamada "Cooperación" que años después se transformó en el quincenal "Mundo Cooperativo".

(3) El problema más grave para las cooperativas agrícolas, se planteó en el terreno de los principios y de la acción política. Del lado sindical, que era también el de la política dominante —me estoy refiriendo a los primeros años cuarenta— se mantenía entonces por determinados mandos, criterios extremos sobre el alcance del Principio de Unidad Sindical. En especial, la pugna dialéctica de Cooperativas del Campo y Hermandades Sindicales de nueva creación adquirió caracteres dramáticos, pugna que no se contenía en los límites de las discusiones, sino que trascendía muy desfavorablemente a las realizaciones cooperativas. Hubieron de pasar bastantes años, antes de que los ánimos se serenaran y las ideas se fueran aclarando, hasta comprender que la cooperativa es una categoría jurídica perfectamente definida por sus principios de valor universal, que su existencia se basa en el derecho del individuo a asociarse libremente para la realización de las actividades económicas lícitas que les son comunes, y que la cooperativa no puede confundirse ni ser absorbida por el sindicato, definido como Corporación de Derecho Público en la legalidad de aquel régimen político.

J. LUIS DEL ARCO

Mención especial merecen las mesas redondas organizadas por el Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos.

En el año 1960 se creó la Asociación de Estudios Cooperativos, independiente de toda filiación política, que asocia a individuos y entidades interesados por el cooperativismo, y cuya aportación a la doctrina y práctica cooperativa es manifiesta.

Importante es la entrada de los estudios cooperativos en el año 1957, en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid.

Otras Universidades sintieron también preocupación por los estudios cooperativos.

Desde el año 1963 funciona la Escuela de Gerentes Cooperativos, en Zaragoza y a partir de 1970 ha comenzado a funcionar, también en Zaragoza el Centro Nacional de Educación Cooperativa, y el plan elaborado acomete la formación permanente del cooperativismo en toda España, a través de la Escuela de Gerentes, de centros provinciales y escuelas universitarias, a distintos niveles, sin olvidar la enseñanza por correspondencia y las escuelas ambulantes o móviles.

El más saliente acontecimiento del cooperativismo patrio fue la Asamblea Nacional de Cooperativas, celebrada en noviembre de 1961.

Entre todos los trabajos de la asamblea, la ponencia discutida con mayor pasión fue la relativa a las bases sobre el nuevo ordenamiento jurídico y fiscal de las cooperativas. Las bases fueron aprobadas por unanimidad, pero el mando sindical resistió entonces, pese a sus ofrecimientos, su traducción en norma legal. Sin embargo, puede afirmarse que dichas bases iban a influir decisivamente en las disposiciones legales que se dictaron años después.

La Ley Sindical del 17 de febrero de 1971 representó un cambio radical de rumbo de la Organización Sindical en relación con las cooperativas, pues ya no repite los conceptos de protección, vigilancia, inspección, veto... y, en cambio, enumera, entre las funciones de la Organización Sindical "el estímulo y desarrollo del Movimiento Cooperativo".

El 13 de agosto de 1971 se publicó el nuevo Reglamento de la Ley de Cooperación que reportó reformas tan sustanciales como le era dado aportar a un texto reglamentario.

Estos antecedentes condicionaron la Ley General de Cooperativas del 19 de diciembre de 1974, aún vigente. La califico de la mejor Ley sobre cooperativas que se ha promulgado en nuestra Patria, y no tanto por su letra, a la que cabe señalar defectos de técnica jurídica (los más graves: la regulación de la publicidad legal y haber hecho necesario un Reglamento), sino por su espíritu.

La definición de cooperativa contenida en el artículo 1.º difícilmente puede mejorarse. El artículo 2.º enumera los principios que definen el carácter cooperativo de una sociedad e informan su constitución y funcionamiento, y recoge, casi con parecidas palabras, todos los principios que había sancionado el Congreso de la ACI, en Viena en 1966.

Pero, a mi juicio, lo que avala la excelencia de la Ley es su Título II, que se enuncia así: "De la promoción y desarrollo del Movimiento Cooperativo" y el artículo 52, con que comienza este Título, cuyo texto es como sigue: "El Estado asume como función de interés social la promoción, estímulo, desarrollo y protección del Movimiento Cooperativo, y de sus entidades, en todas sus formas."

El Capítulo II de este Título regula el Movimiento Cooperativo y sus instrumentos, siendo de destacar la creación de las Federaciones y de la Confederación como Corporaciones de Derecho Público y con unas funciones y facultades en orden a la representación, defensa, armonía y promoción del cooperativismo y sus entidades que satisfacen plenamente cuanto pudiera ambicionar un convencido cooperativista.

#### Las cooperativas en los primeros años del régimen democrático

El Real Decreto Ley del 2 de junio de 1977 y el Real Decreto del 17 de junio de 1977 meses después del fallecimiento de Franco pudieron hacer creer a los cooperativistas que el nuevo régimen político aceptaba la continuidad del espíritu y sistema articulado en la Ley General de Cooperativas del 19 de diciembre de 1974, y más concretamente la aceptación del Movimiento Cooperativo y de sus instrumentos tal y como se regula en esta Ley.

Ahora comprendemos que en nuestra ingenuidad habíamos vivido un espejismo.

Los hechos políticos de aquella hora, mucho más vivos, negaban la realidad del Movimiento Cooperativo. La nueva política era abiertamente hostil a ese Movimiento y a la unidad que presupone, por lo mismo que se mostraba hostil a toda idea de unidad, por oposición a la cerrada unidad que precinizaba el régimen periclitado (4).

Todos los hechos posteriores al advenimiento del nuevo régimen político demuestran el rechazo a la existencia de un movimiento cooperativo, habiendo boicoteado la Administración sistemáticamente el simple cumplimiento de la aún vigente Ley, en cuanto se refiere a los instrumentos articulados para impulsar dicho Movimiento.

Nada más significativo a este respecto que el comportamiento de la Administración respecto de la Confederación Española de Cooperativas.

---

(4) Prueba elocuente es el famoso Pacto de la Moncloa, que incluyó entre sus declaraciones la necesidad de una nueva Ley de Cooperativas, sin aducir razones convincentes, seguramente porque tampoco las tenían sus autores. A mi juicio, se trata de una actitud apriorística y no razonada. Aún diré más: para el partido gobernante UCD, las cooperativas, o le eran desconocidas o indiferentes y, en cuanto refleje la opinión de las fuerzas económicas dominantes, éstas nunca se han mostrado propicias a la existencia de un Movimiento Cooperativo poderoso. Y los partidos políticos de significación marxista también expresaron en aquella hora e inequívocamente su abierta oposición a un Movimiento Cooperativo, por considerar a las cooperativas simples instrumentos al servicio de la idea de la conquista del poder político por el proletariado. Conceptos, sea dicho de paso, absolutamente trasnochados.

J. LUIS DEL ARCO

El artículo 56 de la aún vigente Ley incluye entre los recursos económicos de la Confederación, las partidas que le sean consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, consecuencia rigurosa de su reconocimiento como Corporación de Derecho Público.

Pues bien, en ninguno de los seis Presupuestos Generales del Estado posteriores a la promulgación de la Ley General de Cooperativas, presentados por el Gobierno al Parlamento, se ha incluido ninguna partida presupuestaria para el funcionamiento de la Confederación.

El Real Decreto de 17 de junio de 1977 impone al Ministerio de Trabajo la obligación de dictar en el término de seis meses, a contar desde su publicación, las normas sobre el régimen electoral de los diversos órganos de las Federaciones y de la Confederación, lo cual podría estar aconsejado por la conveniencia de asegurar que los rectores respondieran a un auténtico carisma democrático y representativo. Pero todos los intentos nacidos de la propia Confederación para que el Ministerio publicara esas normas electorales cayeron en el silencio ministerial. La propuesta que formuló la asamblea plenaria de la Confederación en mayo de 1979, incluso con la sugerencia de unas normas electorales articuladas, cayó igualmente en la desatención ministerial.

El funcionamiento de la Confederación y de las Federaciones, por falta de recursos económicos y por la imputación a sus rectores de dudosa representatividad, ha caído en la atonía, ya que entre los que fueron nombrados con anterioridad para los cargos rectores, por plazo que ya ha sido rebasado con exceso, cunde la duda de sus facultades y se sienten invadidos de desánimo. No faltan las censuras farisaicas, exigiéndoles que sean héroes y negándoles, al mismo tiempo, lo que se les debe por simple observancia de la ley (5).

Hay otras actuaciones de la Administración que alguien, con visión superficial pudiera interpretar como contradictorias de los hechos anteriores, en cuanto podrían revelar una política favorable a las cooperativas. Nos referimos al impulso dado por la política imperante a las llamadas Cooperativas de Trabajo Asociado, y a la creación del Instituto Nacional de Formación Cooperativa. Ni una ni otra de ambas actuaciones puede merecer la aprobación de los cooperativistas.

Entre todas las clases de cooperativas, las Cooperativas de Trabajo Asociado son seguramente las que conllevan mayores dificultades y riesgos, porque no es fácil convertir al asalariado de ayer en empresario de hoy, ni inbuir a estas cooperativas de una rígida disciplina interna, si no ha precedido una larga formación educativa.

---

(5) Otro botón de muestra sobre la mezquina valoración que concede la Administración Pública al cooperativismo se ha dado recientemente. A la hora de aplicar restricciones al gasto público —tan desorbitado en muchos sectores— la estructura de la Dirección General de Cooperativas se ve reducida a una sola Subdirección General, que asume, además, la dirección del Instituto Nacional de Formación Cooperativa, siendo prácticamente imposible que una sola persona pueda dirigir la promoción y la educación y divulgación cooperativas, además del régimen jurídico de éstas.

En más ocasiones de las deseables, éste es el recurso a que acuden empresas capitalistas al borde de la quiebra o quebradas ya, para salvarse, transfiriendo a sus asalariados las incógnitas de una empresa que ellos no pudieron sacar a flote.

Puede ser también que un grupo de trabajadores se asocien, sin relación con otra empresa anterior, pero cuyo optimismo no ha sido contrastado con una competencia y disciplina parigual antes de concederles esos préstamos del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, porque la Administración Pública no está ni medianamente preparada para esa comprobación.

Y sobre la pretendida protección a esas cooperativas hay mucho que hablar. Por ejemplo, su discriminación en materia de Seguridad Social es evidente: no se benefician del fondo del paro.

La mejor lección sobre las Cooperativas de Trabajo Asociado la tenemos, sin embargo, en nuestra Patria. Me refiero al complejo cooperativo de Mondragón, en el que ocupan primero y principalísimo plano las Cooperativas de Trabajo Asociado. Su creación no es obra de la Administración Pública. Se debe a la iniciativa, allá por los años cuarenta, de un reducido grupo de convencidos, guiados por un hombre ejemplar: el padre José María Arizmendi.

Tampoco merece la aprobación de los cooperativistas la creación del Instituto Nacional de Formación Cooperativa (INFOC), organizado dentro de la Dirección General de Cooperativas, esto es, con absoluta dependencia de la Administración.

¿Será necesario recordar, una vez más, que los Principios Cooperativos propugnan la independencia de las cooperativas frente a la política y la Administración?

El actual Estado español no se declara neutral frente al cooperativismo, sino que el artículo 129 de la Constitución impone a los Poderes Públicos su fomento.

No dudamos de la buena intención de los creadores del INFOC, pero deben admitir que es un instrumento sometido a los vaivenes de la política y en modo alguno al servicio del cooperativismo rectamente entendido. Hechos recientes nos dan la razón. El cambio de los titulares de los despachos del Ministerio conlleva el de los cuadros directivos del INFOC. Y estos relevos se realizan al dictado de los jefes del partido político turnante, al margen de toda preocupación de llevar a los puestos rectores de la formación cooperativa a los que han demostrado su vocación y conocimiento de la materia, requisitos que si se cumplen pueden ser por pura coincidencia.

La Administración Pública no es el órgano idóneo para la labor formativa, y a los resultados nos remitimos. Existe una desproporción manifiesta entre los cuantiosos recursos con que se ha dotado, al menos hasta ahora, en los presupuestos al INFOC y la parva cosecha que puede mostrar. Se cae fácilmente en el funcionarismo y en la burocracia excesiva y costosa.

La Administración ha negado a la Confederación Española de Coope-

J. LUIS DEL ARCO

rativas los recursos que para su funcionamiento le debía, en cumplimiento de la Ley.

Otros hechos de la política nacional inciden desfavorablemente sobre el Movimiento Cooperativo. Nos referimos especialmente al delicado problema de las autonomías, que ya está repercutiendo negativamente sobre la deseada unidad del Movimiento Cooperativo, rompiendo la solidaridad que es su indispensable base, y en pugna con las recientes declaraciones de la Alianza Cooperativa Internacional, que proclaman la necesidad de esa solidaridad entre las cooperativas, trascendiendo de los medios locales a los regionales y nacionales e, incluso, llevada al campo internacional.

Por lo que se refiere a las cooperativas, en concreto, los textos de la Constitución y de los Estatutos autonómicos hasta ahora aprobados, que son los de las Vascongadas y de Cataluña, reservan a éstas la competencia exclusiva en materia de cooperativas, pero interfiriendo confusamente con otras declaraciones de los mismos textos, por lo que es de augurar un semillero de conflictos a la hora de establecer las normas y después al aplicarlas en la realidad.

Y, como antes decimos, los pujos autonómicos están impulsando en algunas regiones iniciativas de insolidaridad de sus cooperativas con las cooperativas de otras regiones, haciendo más difícil la realidad de un Movimiento Cooperativo.

#### IV. PROCESO DE ELABORACION DEL PROYECTO DE NUEVA LEY PRESENTADO AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La Constitución, Ley fundamental promulgada el 31 de octubre de 1978, alude a las cooperativas en el artículo 129 con estas palabras: "Los poderes públicos **fomentarán**, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas." Conviene recordar para la historia, que la palabra subrayada **fomentarán** fue introducida por el Senado, porque del Congreso salió la frase antes entrecorrida con la palabra **regularán**, lo cual daba a la frase un sentido perfectamente anodino y que revela la escasa atención que mereció al Congreso el tema cooperativo.

La Constitución no manda al Gobierno dictar una nueva Ley de Cooperativas, sino fomentar las cooperativas mediante una legislación adecuada. Pero el Gobierno ha preferido redactar el proyecto de una nueva Ley, esto es, obedecer el pacto de la Moncloa, pero sin incorporar al proyecto nada que se asemeje al fomento de las cooperativas, según iremos viendo, incumpliendo así el mandato constitucional.

Y la elaboración del proyecto es por demás significativo en cuanto al escaso respeto que merecen al Gobierno las actuales Organizaciones Cooperativas.

El ministro de Trabajo tuvo en cuenta que, conforme el artículo 56 de

la aún vigente Ley General de Cooperativas, era preceptivo el informe de la Confederación Española de Cooperativas, y a ésta remitió el anteproyecto con manifiesto apremio de tiempo y evidente desgana.

La Confederación, con el esfuerzo desinteresado de muchos de sus miembros y oyendo a otras entidades cooperativas, quemando etapas para que no se pudiera argüir su silencio, emitió, por unanimidad, un extenso y razonado informe, que tampoco mereció la atención del Ministerio en ninguna de sus propuestas y sugerencias.

El anteproyecto, convertido en proyecto, fue enviado por el Gobierno al Congreso de los Diputados, donde se encuentra pendiente de deliberación. Por los diferentes partidos políticos se han formulado en el plazo señalado, enmiendas en número de trescientas setenta y cinco. Tal elevado número puede interpretarse como signo de la importancia que la política concede al tema cooperativo y también como signo de lo desafortunado de un proyecto capaz de provocar tal número de enmiendas.

## V. JUICIO CRITICO DEL PROYECTO

Este proyecto lo vengo calificando de regresivo y contrario al mandato constitucional.

Me bastaría para apoyar esta aseveración con remitirme al testimonio de autoridad que representa el extenso y documentado informe dado por la Confederación Española de Cooperativas al Ministerio de Trabajo.

Pero considero necesario insistir en aquellos extremos más críticos para el futuro del cooperativismo español.

## VI. NEGACION EN EL PROYECTO DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO

Después de la Constitución los cooperativistas tenemos derecho a sostener que se ha ratificado de forma solemne, cuanto la vigente Ley General de Cooperativas regula para el fomento del cooperativismo, a pesar de la fecha en que se dictó.

Y cuanto en la proyectada Ley se regule con omisión o derogación expresa o tácita de las normas que para el fomento de las Cooperativas y del Movimiento Cooperativo se contienen en la aún vigente Ley General de Cooperativas, habremos de reputarlo los cooperativistas como un flagrante incumplimiento de lo que manda el artículo 129 de la Constitución.

### Comparación de la vigente Ley y del proyecto sobre el Movimiento Cooperativo

La vigente Ley regula por separado las asociaciones de cooperativas

J. LUIS DEL ARCO

—Capítulo IX del Título I— y el Movimiento Cooperativo —Capítulo II del Título II—.

El proyecto trata separadamente de la integración económica de las cooperativas —Capítulo X del Título I— y del asociacionismo cooperativo —Título III—.

El proyecto rehúye deliberadamente la expresión Movimiento Cooperativo.

Es decir, la Ley reconoce a las cooperativas el desarrollo de su personalidad jurídica, en el orden operativo, sin otras limitaciones que las puestas por la observancia de los principios cooperativos.

El proyecto, en su artículo 86 sólo consiente que tres o más cooperativas se asocien, constituyendo una cooperativa de segundo o ulterior grado, pero limitada al desarrollo de fines comunes de orden económico.

La vigente Ley, en el Capítulo II del Título II, bajo la rúbrica “Del Movimiento Cooperativo”, regula en sus artículos 54, 55 y 56, las Uniones de Cooperativas, las Federaciones y la Confederación Española de Cooperativas, en términos plenamente satisfactorios para los cooperativistas. Me limito ahora, por ser las instituciones más conflictivas en la hora presente a resumir el régimen de las Federaciones y de la Confederación.

Son configuradas como Corporaciones de Derecho Público, para encuadrar todas las entidades cooperativas, para fines que no atentan ni siquiera mínimamente a la independencia de estas entidades en cuanto a su constitución, modificación, disolución, organización, cumplimiento de sus fines privativos, etc. (6).

Y la composición y organización de los entes federativos se establecen sobre bases democráticas y representativas.

En cuanto a sus recursos, el artículo que estamos resumiendo, señala las cuotas y derramas de las asociadas, los donativos y subvenciones, y las partidas que le sean asignadas en los presupuestos generales del Estado.

El proyecto que está en el Congreso suprime de raíz esta organización confederal y, en su lugar, dedica a la materia dos artículos —el 90 y el 91— que son su antítesis.

Según el artículo 92 del Proyecto, tres cooperativas que desarrollen la misma actividad económica podrán formar una Federación y, a su vez, las Federaciones podrán asociarse libremente.

Si el proyecto se convierte en Ley, se habrá abierto la puerta a la más extrema politización de las cooperativas, y pronto veremos Federaciones de

---

(6) Sus funciones, claramente relacionadas, se refieren a la representación pública del Movimiento Cooperativo ante los Organismos Nacionales y los Internacionales, al arbitraje de las cuestiones que se susciten entre las entidades cooperativas y sus socios cuando voluntariamente acepten este arbitraje: participar en la vigilancia de la pureza y correcta observancia de los principios cooperativos; y en la difusión de éstos, estimulando la educación; proteger y defender los intereses de las cooperativas en su consideración conjunta o sectorial; estimular las relaciones intercooperativas; y organizar servicios de interés común cuando así se acuerde por las entidades interesadas, sin contenido económico, tales como auditoría y asesoramientos contables, asistencia jurídica, estudios y análisis sociológicos, económicos, estadísticos, etc.

## EL COOPERATIVISMO ESPAÑOL

cooperativas socialistas, comunistas, etc., y de cualquier signo confesional o político, desde el momento que son suficientes tres cooperativas para constituir una Federación, lo cual equivaldrá a negar la unidad que exige todo movimiento cooperativo, la apoliticidad o independencia de las cooperativas, que reclama la doctrina, y, en definitiva, a la esterilidad e impotencia de una acción cooperativa relevante y capaz de servir al bien común en lo económico-social.

### El proyecto se da la mano, en lo más censurable, con la Ley franquista de 1942

Ese proyecto que pretende presentarse como progresivo y en franca ruptura con la legalidad del régimen periclitado, se da la mano con la Ley de Cooperación del 2 de enero de 1942, en lo que ésta tenía de más censurable, a saber: en negar el Movimiento Cooperativo y someter las cooperativas a servidumbre política, con una circunstancia agravante, y es que la Ley de 1942 sometía las cooperativas a la disciplina política de la única organización sindical que admitía el régimen, en tanto que el actual proyecto las entrega inermes al juego de los partidos políticos, con el riesgo de que sean despedazadas en la pugna ideológica y partidista o entregadas al postor que sepa ganar la carrera de captación de las mismas y, tal vez, convertidas en instrumentos al servicio de ideologías y consignas ajenas al cooperativismo (7).

### Refutación de las pretendidas razones del proyecto

La unidad del Movimiento Cooperativo no atenta a la diversidad política por cuanto que, por definición, el cooperativismo se declara ajeno a la política de partidos, y cada cooperativista puede militar políticamente donde crea que se le da respuesta adecuada a sus convicciones.

Somos muchos en España los que por nuestras actividades profesionales o actividades agrícolas, industriales o comerciales o, simplemente, por ser propietarios, o por vivir en un término municipal, estamos encuadrados en un órgano federativo, Corporación de Derecho Público, bajo diversas denominaciones, sin que nos sintamos coartados en nuestros intereses privados.

Si ahora nos referimos a las funciones y facultades que la vigente Ley atribuye a las Federaciones y a la Confederación Española de Cooperativas, configuradas como Corporaciones de Derecho Público, se desprende, con

---

(7) Agregaré más, el sistema impuesto por la Ley de 1942 permitió evolucionar incluso contra los propósitos que hubiesen alimentado los rectores de la política en la primera hora, porque las Uniones obligatorias que creó la Ley, andando el tiempo, se convirtieron en instrumento que favoreció el federalismo cooperativo, en cuanto que, por la propia fuerza de las cosas, su dirección cayó en convencidos cooperativistas. En cambio, con la anarquía que sanciona el proyecto será problemático alcanzar metas de unidad en el cooperativismo patrio.

J. LUIS DEL ARCO

claridad meridiana, que esos instrumentos federativos, lejos de disminuir la libertad de las cooperativas federadas en el cumplimiento de sus privativos fines, protege ampliamente sus intereses generales en cuanto integrantes del Movimiento Cooperativo. Y es el reconocimiento de la condición de Corporación de Derecho Público lo que les proporciona la fuerza necesaria para defender los intereses generales de las cooperativas federadas frente a las intromisiones, a veces arbitrarias, de la Administración, o de otras fuerzas económicas antagónicas, y también para la representación y para el arbitraje, conciliación, armonía, y, muy especialmente, para asegurar la autenticidad de un cooperativismo que, en otro caso y por ignorancia e intereses recusables, y también por influjo de políticas hostiles o de una Administración incompetente, podría derivar a falsas cooperativas.

Es evidente, que los instrumentos federativos que regula la vigente Ley están en la línea directa de las conclusiones de la ACI y, si hubiera alguna duda, se ha difundido un escrito que dirigió el presidente de la ACI al ministro de Trabajo que defendió dicha Ley, aplaudiendo la creación de las Federaciones y de la Confederación.

El estudio del Derecho comparado ni añade ni quita para el conocimiento de cómo en la Ley de cada país se regula una determinada institución o principios informantes, porque depende de múltiples factores históricos, sociológicos, políticos, económicos, etc. Es más importante el análisis sociológico que el de los textos legales para deducir semejanzas o desemejanzas en el tratamiento de determinada materia.

Varias son las razones que podemos invocar los cooperativistas en apoyo de nuestra pretensión de que los Poderes Públicos lleven al proyecto de nueva Ley el expreso reconocimiento del Movimiento Cooperativo y su regulación en términos sustancialmente coincidentes con los de la vigente Ley y, más concretamente, la instrumentación de la Confederación Española de Cooperativas y las Federaciones regionales configuradas como Corporaciones de Derecho Público.

La primera razón son los textos legales invocados. Si la Constitución ordena a los Poderes Públicos el fomento del cooperativismo, los Poderes Públicos no serán consecuentes con este mandato si no incorporan a la nueva Ley por lo menos cuantas medidas de fomento contiene la vigente y, entre éstas, la subsistencia de las Federaciones y de la Confederación en sus mismos términos.

Otra razón es la discriminación que se hará si se niega a las cooperativas lo que se reconoce a tantos estamentos y actividades relevantes de la nación española.

Otra razón que puede invocarse es la necesidad, más que conveniencia, de urgir un efectivo Movimiento Cooperativo, precisamente porque carecemos prácticamente del mismo, aunque contemos con instituciones ejemplares.

Finalmente, ninguna suspicacia pueden suscitar tales órganos federativos, por cuanto que al admitir la Ley la facultad de las cooperativas para

asociarse en cooperativas de segundo y ulterior grado, bajo cualquier denominación para el mejor cumplimiento de los fines de todo orden que pueden realizar aisladamente, queda asegurado el libre juego de intereses, sin más limitaciones o transferencias que las que voluntaria y expresamente hubiesen aceptado, por el juego de la autonomía de la voluntad, que actúa en las cooperativas igual que en las demás sociedades o personas jurídicas de derecho privado.

En la doctrina cooperativa, rectamente entendida, está siempre presente un principio no formulado, y es el principio de subsidiariedad, de modo que las entidades de grado superior no intervienen sino a instancia de las entidades de grado inferior y para suplir la insuficiencia de éstas.

#### Un NO a enmiendas alternativas, que no salvan el Movimiento Cooperativo

En una de dichas enmiendas se propone que las Federaciones se constituyan como en el proyecto por acto voluntario, pero exigiendo un número mayor de cooperativas concurrentes, número lo suficientemente elevado para asegurar a dicha Federación la representación, de hecho, de la totalidad o casi de las cooperativas del correspondiente sector, región, etc.

Como todas las fórmulas arbitristas no causa satisfacción, por descansar en un equilibrio fácilmente alterable, a la vez que elude la cuestión de fondo, y sin superar el riesgo de politización que vengo reprochando a la solución del proyecto.

Si las Federaciones dejan de ser Corporaciones de Derecho Público habrán perdido irremediamente las funciones más características que les atribuye el artículo 56 de la vigente Ley. No podrán ostentar la representación pública del Movimiento Cooperativo ni ejercitar las acciones legales pertinentes. No tendrán derecho a informar preceptivamente los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias que se refieran directamente a las cooperativas. No podrán arbitrar en las cuestiones litigiosas que se susciten entre las cooperativas y entre éstas y sus miembros. (Esta función arbitral está exceptuada hoy de la Ley de Arbitraje de Derecho Privado por ejercerla una Corporación de Derecho Público.) Tampoco podrán ostentar la representación del Movimiento Cooperativo en los distintos departamentos y organismos de la Administración Pública, ni asumir por ley la representación del Movimiento Cooperativo español en los Organismos internacionales, sean o no cooperativos y ante los Movimientos Cooperativos de otros países (8).

---

(8) Menos admisible me parece la enmienda que, aceptando que las Federaciones se constituyan voluntariamente, tal como se articula en el proyecto, propugna que para decidir cuál de las Federaciones constituidas sea reconocida como representativa, se apliquen parecidos criterios a los que se regulan en las leyes laborales, cuando en las discusiones con el sector empresarial o con la Administración concurren diferentes representaciones sindicales u obreristas.

J. LUIS DEL ARCO

## VII. EL PROYECTO FRENA LA EXPANSION COOPERATIVA AL IMPONER RIGUROSAMENTE EL MUTUALISMO

En nuestra Patria, desde los comienzos del cooperativismo en la segunda mitad del pasado siglo, la cooperativa fue fórmula utilizada por los desposeídos económicamente.

Recuérdese que el Código de Comercio había excluido de su ámbito a las cooperativas, salvo que se dedicaran a operaciones de comercio extrañas a la mutualidad.

Por otra parte, las disposiciones fiscales condicionaron las exenciones fiscales a que la cooperativa cumpliera rigurosamente base mutualista, esto es, que operara exclusivamente con sus socios.

Estos presupuestos llevaron a identificar cooperativa con cooperativa fiscalmente protegida.

La consecuencia en la Ley y en la jurisprudencia ha sido oponer los conceptos de cooperativa y mercantil, y reputar requisito o principio esencial de las cooperativas su carácter mutual, esto es, reducir su clientela, en las operaciones que constituyen su objeto, a sus propios socios, prohibiéndoles operar con terceras personas, salvo en casos excepcionales.

El llamado principio mutualista no es tal, y no está recogido en las conclusiones de la ACI. Con esa expresión se quiere destacar en la doctrina una tendencia que está en la esencia de las cooperativas y que debe presidir su actividad, porque se constituyen, en primer término, para satisfacer las necesidades económicas de sus socios y, por tanto, éstos deben ser los primeros y principales destinatarios de las actividades de la cooperativa. Está en la esencia de la institución, pero se cuidan mucho los tratadistas de matizar esta nota, porque su exageración se vuelve contra la propia cooperativa y sus socios.

La vigente Ley General de Cooperativas representa en este punto un cambio de criterio con tendencia a la vuelta al buen camino. En la definición de cooperativa, del artículo 1.º, se ha suprimido la palabra lucro, tan conflictiva y erróneamente interpretada, y se establece que sus actividades son para la mutua y equitativa ayuda entre sus miembros y al servicio de éstos y de la comunidad.

Es evidente, por tanto, que si la cooperativa se constituye, no sólo al servicio de sus socios, sino también de la comunidad, está aceptando la aspiración del cooperativismo a su expansión sobre el entorno social en que se mueve, y esto requiere la posibilidad de prestar servicios u operar con los no socios, con la limitación de que las actividades con los no socios no sea motivo ni pretexto de enriquecimiento, riesgo que evita la ley al atribuir los resultados positivos que se obtengan al Fondo (irrepartible) de Educación y Obras Sociales.

De todas las clases, las más afectadas por la prohibición de operar con

terceros, son las cooperativas de consumo y, en general, las de suministros, las cooperativas de crédito y las cooperativas de seguros (9).

### VIII. PUBLICIDAD LEGAL Y COMPETENCIA MINISTERIAL SOBRE LAS COOPERATIVAS

#### Publicidad legal

Se alzaban voces pidiendo que la publicidad legal de las cooperativas se ajustara a las mismas o parecidas normas que rigen la publicidad legal de los comerciantes, ya que externamente no se diferencian las actuaciones de unas y otros; se razonaba que las leyes mercantiles reguladoras de la publicidad de las empresas mercantiles han sido escritas para beneficiar, en primer lugar, al comerciante, sociedad o persona individual, por cuanto que al delimitar claramente y sin dudas su figura —capacidad, operatividad, delegaciones y apoderamientos, responsabilidad, etc.— los terceros con quienes contrata no se ven obligados a exigir garantías y más garantías, pero también están escritas para asegurar la buena fe y el crédito público en las transacciones; se lamentaban esas voces que la simplicidad y carencia de trámites y garantías en la publicidad legal de las cooperativas se volvía contra ellas, porque sus contratantes tenían que dudar de hasta dónde podrían comprometerse sus directivos o gestores, y la instrumentación de los contratos se hacía difícil e insegura en sus efectos.

Al discutirse la vigente Ley de 1974 hubo unanimidad en cuanto a la realidad del problema y la necesidad de darle una solución moderna y conforme a las exigencias en juego, pero hubo disconformidad en cuanto al modo de solucionarlo.

Entraron en pugna, el Ministerio de Trabajo, que alegaba su competencia sobre las cooperativas, y el Ministerio de Justicia aduciendo que la materia registral le incumbía. Y la solución aprobada fue híbrida, porque tratando de contentar a las dos partes no satisfizo a ninguna (10).

(9) El ejemplo que nos brindan las organizaciones cooperativas de consumidores de algunos países —ejemplo: Suecia e Inglaterra— excusa de más razonamientos. Esas Organizaciones, al contar como clientela —que no necesariamente socios— con un porcentaje sustancial de los consumidores del país, cumplen, a su vez, una función normalizadora y moralizadora, evitando los posibles abusos de las organizaciones capitalistas monopolistas o cuasimonopolistas en esos mercados que se rigen por la Ley de la oferta y la demanda.

(10) Tal es el artículo 41 de la Ley, según el cual “la cooperativa quedará constituida y tendrá personalidad jurídica desde el momento que se inscriba la correspondiente escritura pública en el Registro General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, con su toma de razón en el Registro Mercantil y con las salvedades y en los términos que reglamentariamente se establezcan”. El Reglamento, en su artículo 73, no ha aclarado nada porque se ha limitado a hacer obligatoria la toma de razón en el Registro Mercantil “en los casos en que sea obligatoria la designación de un órgano de dirección”.

J. LUIS DEL ARCO

Merecía la pena de que el proyecto hubiese aprovechado la oportunidad para, al tiempo que superar la solución arbitrista del artículo 41 de la vigente Ley, dar una fórmula con lo que demandan los tiempos y la importancia creciente de las cooperativas.

Pero otra vez, si el artículo 41 del proyecto prevalece, la cooperativa quedará constituida y tendrá personalidad jurídica desde el momento que se inscriba en el correspondiente Registro de Cooperativas del Ministerio de Trabajo el acta de la asamblea constituyente. El proyecto quiere salir al paso de las críticas que necesariamente ha de suscitar, intentando construir un Registro con carácter desconcentrado a nivel provincial, además de un Registro central, y ajustado a los principios de publicidad material y formal, legalidad y legitimación, parigual a los principios que presiden el Registro Mercantil.

Es vano empeño creer que puede improvisarse un organismo de técnica jurídica tan compleja como ese Registro, basado en principios de publicidad material y formal, legalidad y legitimación, a cargo de unos funcionarios, seguramente competentísimos en las materias para que hasta ahora fueron formados, pero carentes de la especialización que requiere atender un Registro de dichas características.

Y si al final, se logra crear un escalafón de funcionarios especializados, siempre cabrá preguntar la utilidad del esfuerzo, siendo así que ya contamos con ese cuerpo especializado que son los Registradores Mercantiles y de la Propiedad.

Conviene precisar que la actual Reglamentación del Registro Mercantil ha ampliado su ámbito para comprender no sólo a las empresas mercantiles, sino a cualesquiera otras, organizadas como empresas, cuales son las sociedades cooperativas y, por tanto, el acceso de éstas a dicho Registro, y dentro de éste a una Sección Especial, se haría sin violencia alguna.

Se da otra razón eminentemente práctica. Los hombres de negocios y los profesionales del Derecho están familiarizados con las Oficinas del Registro Mercantil, tanto para la exhibición de sus libros sin ningún requisito formal, como para la expedición de certificaciones y copias. No ocurre lo mismo con esos Registros del Ministerio de Trabajo, que radicarán en edificios del propio Ministerio o de sus delegaciones.

Se alega por los defensores de la solución del Ministerio de Trabajo la gratuidad de sus servicios y la simplificación de la legitimación de los documentos que deben presentarse para su calificación. Otra vez, surge el espanto apoyado en la pobreza, que tanto daño ha hecho al desarrollo cooperativo.

Por tanto, apoyo un solo artículo redactado parigual que para las sociedades mercantiles en los siguientes términos: "La sociedad cooperativa se constituirá mediante escritura pública que deberá ser inscrita en una Sección Especial del Registro Mercantil. Desde este momento la sociedad tendrá personalidad jurídica. Son nulos los pactos sociales que se mantengan reservados."

### Excesiva pesadumbre administrativa sobre las Cooperativas

Es de destacar que cuando en la presente hora se han introducido profundas reformas en las competencias ministeriales, con trasiego de servicios y de funcionarios de unos departamentos a otros, buscando una organización más racional de la Administración Pública, la competencia administrativa sobre las cooperativas no ha suscitado ninguna meditación.

Habrà de considerarse la política legislativa sobre las cooperativas, de una parte, lo que tienen de común en cuanto entidades que obedecen a ciertos principios que las caracteriza, y, de otra parte, la actividad económica que realizan en concreto.

En razón a estas actividades económicas específicas es obvio que deben relacionarse con el Departamento ministerial de su competencia, y así las Cooperativas del Campo se relacionarán con el Ministerio de Agricultura, y las de Viviendas con el Ministerio de Vivienda, etc.

Y por la misma razón, las cooperativas sobre las que se justifica la actuación del Ministerio de Trabajo son las de Trabajo Asociado, por cuanto que en estas cooperativas su específica actividad económica descansa en una relación de trabajo del socio trabajador con su cooperativa.

La sociedad cooperativa debe estar sujeta, en cuanto a su constitución, organización y extinción, a las mismas reglas y garantías que las demás sociedades para fines económicos, y, una vez nacidas al mundo del Derecho, su existencia no puede estar entregada a la decisión ministerial, sino a la del juez ordinario. Estoy definiendo exigencias elementales en un Estado de Derecho.

Innecesario es decir que cuando el fomento a las cooperativas se traduzca en ayudas, preferencias o exenciones, el departamento ministerial que debe concederlas estará legitimado para asegurarse de que recaen en auténticas cooperativas y se aplican correctamente conforme a sus pretendidos fines, con facultad para negarlas en caso contrario, sin perjuicio de los correspondientes recursos jurisdiccionales, pues no debe ser materia discrecional.

No considero de interés práctico insistir en este momento en el tema, pero sí quiero destacar la excesiva pesadumbre administrativa sobre las cooperativas, sin justificación para ello, y sin parigual en las demás sociedades y empresas para actividades económicas.

Es evidente que el proyecto recoge la peor herencia del Reglamento de la vigente Ley, Reglamento que en este punto ha sido motejado de ser un verdadero Código disciplinario y penal de las cooperativas, y una intromisión abusiva en la vida de éstas, sin parigual en el tratamiento de las relaciones de la Administración Pública con cualquier otra sociedad o asociación y en contradicción flagrante de la doctrina que proclama la independencia de las cooperativas frente a la Administración y la política.

En un Estado de Derecho no se justifica la facultad conferida a la Administración Pública para descalificar, esto es, para decretar la disolución o

J. LUIS DEL ARCO

muerte de una cooperativa, cuya personalidad jurídica goza de la protección de la Ley y sólo los jueces ordinarios pueden disolverla.

## IX. LAS COOPERATIVAS Y LAS AUTONOMIAS

Recordemos brevemente los textos vigentes. El artículo 148 de la Constitución determina las materias en las que las Comunidades autónomas podrán asumir competencia. En sus 22 apartados no cita las cooperativas.

Y el artículo 149 constitucional relaciona en sus 32 apartados las materias en las que el Estado tiene competencia exclusiva, sin que mencione las cooperativas.

En el artículo 10.º del Estatuto para el País Vasco y en el artículo 9.º del Estatuto de Cataluña, se atribuye a ambos entes autonómicos competencia exclusiva sobre las cooperativas, aunque respetando la legislación mercantil (con ligeras variantes de texto en uno y otro Estatuto).

La lectura del párrafo 3 del artículo 149 de la Constitución, lejos de tranquilizarnos aumenta nuestros temores, porque las normas del Estado no podrán ser invocadas en aquellas materias que hayan sido atribuidas con exclusividad a los entes autonómicos, y el Derecho del Estado sólo será supletorio del derecho de las Comunidades autónomas.

No es, por tanto, tan fácil decidir cuál es el contenido concreto de esa competencia exclusiva que se atribuye a los entes autonómicos sobre las cooperativas.

Si la cooperativa, en cuanto persona jurídica, está sometida a la legislación civil, todo intento de originalidad por parte de los legisladores autonómicos está condenado al fracaso.

Si la ordenación de los Registros e instrumentos públicos —esto es, los documentos autorizados por notarios— (que son los procedimientos para asegurar la publicidad legal, mediante lo que una persona jurídica declara su existencia en las relaciones con terceros y los órganos a través de los que expresa su voluntad social, en obligaciones contractuales) son competencia exclusiva del Estado, todo intento de los legisladores autonómicos de invadir estas competencias está condenado al fracaso.

Podemos preguntarnos, después de estas observaciones, ¿cuál es el contenido de esa competencia exclusiva atribuida a los entes autonómicos sobre las cooperativas?

El comentario más prudente se lo escuché a un auténtico cooperativista, que se mueve precisamente en las cooperativas de un ente autonómico y que cuenta con gran experiencia. Su opinión era que no le urgía al ente autonómico dictar una Ley de Cooperativas, y que había que esperar a la que dictara el Estado.

En este comentario está, a mi juicio, recogida la cuestión. Si conseguimos que el actual proyecto se convierta en las deliberaciones de las Cortes en una buena Ley, los entes autonómicos no se sentirán acuciados razonable-

## EL COOPERATIVISMO ESPAÑOL

mente por la necesidad de dictar su Ley. Pero bien entendido, que el margen de competencia autonómica es muy reducido. Porque lo decisivo está en resolver si determinada entidad que se llama cooperativa ha de ser reconocida como tal en sus relaciones con otras cooperativas de no importa qué región o incluso fuera de España, o en sus relaciones con terceros y con la Administración, y sólo será reconocible, en cuanto cooperativa si observa los principios proclamados con valor universal, concretamente hoy por la ACI en 1966, y en cuanto persona jurídica trascendente en Derecho, si cumple los requisitos de publicidad legal y de organización interna que le permita identificarla conforme a las normas legales de carácter general dictadas por el Estado, dentro de su exclusiva competencia en la materia.