

# Ante la nueva Ley General de Cooperativas

Por Rafael Carbonell De Masy

## LAS POSIBILIDADES DE UNA NUEVA LEY

En el panorama internacional de legislación cooperativa, los países del bloque cultural latino sobresalen por la profusión de textos legales y disposiciones administrativas, o «casi administrativas», referentes a las Cooperativas. Por el contrario, en los países del bloque cultural anglosajón escasean los textos legales referentes a las Cooperativas, que aprovechan la normativa dictada por otros tipos de sociedades.

Al mismo tiempo, en no pocos países, la eficiencia y vitalidad del movimiento cooperativo aparece como inversamente proporcional a la proliferación de textos y problemas legales. Como muestra, recordemos que todo el desarrollo del cooperativismo alemán ha partido sustancialmente de una Ley del siglo XIX, pero suficientemente amplia como para permitir que las Cooperativas adoptasen tanto las modernas técnicas de organización y financiación como los instrumentos jurídicos del moderno Derecho empresarial.

Estos datos nos invitan a plantearnos el sentido y posibilidades de una nueva Ley de Cooperativas en España.

Tres básicas posibilidades ofrece el Derecho a una organización económica como la Cooperativa: Proporciona cauces para un desarrollo de sus actividades económicas; integra a la Cooperativa dentro del ordenamiento jurídico, y señala fines éticos a la actividad económica, en cuanto promueve la justicia al tutelar los derechos de los diversos interesados o afectados por las actividades de la Cooperativa (1).

(1) Sigo el enfoque de las relaciones entre Derecho y Economía, expuesto por L. Raiser en «Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem», en la obra de varios autores *Festschrift für Julius von Gierke*, Berlín, 1950.

El preámbulo del proyecto de Ley General de Cooperativas enviado a las Cortes Españolas reconoce que en los cauces de la Ley de Cooperativas de 1942, «ciertos preceptos fueron desbordados por la realidad, apuntándose una traba para el desarrollo de la propia cooperación responsable y autónoma». Importa, pues, que los cauces de la nueva Ley sean tan anchos como las actividades que pueda desplegar una moderna empresa española.

La segunda posibilidad ofrecida por el Derecho implica ofrecer a las Cooperativas esos instrumentos jurídicos (inscripción en el Registro, contratos, etc.) necesarios para desenvolver las actividades económicas frente a los socios y frente a quienes se relacionan o pueden relacionarse con la Cooperativa. También implica la inserción de las Cooperativas dentro del marco jurídico que encuadra a la empresa y a otras instituciones. Particularmente, entraña fijar el ámbito de las Cooperativas como empresas económicas con una marcada función social, pero con ámbito fácilmente diferenciable del ámbito sindical o estatal.

La tercera posibilidad nos plantea la validez y sentido de esos fines éticos o de esa justicia, identificables con los derechos de los socios y de la Cooperativa, o con los derechos de los afectados por las actividades de la Cooperativa.

Nuestro análisis del proyecto de Ley General de Cooperativas va a girar en torno a esta triple posibilidad de ofrecer un cauce, unos instrumentos jurídicos y unos objetivos éticos para la concreción de los principios cooperativos: carácter voluntario de la incorporación o adhesión, variabilidad del número de socios y del capital social, organización democrática, participación de los socios en los excedentes en proporción a las operaciones realizadas con la Cooperativa, interés limitado al capital social, educación y promoción cooperativa y solidaridad intercooperativa.

Antes de adentrarnos en el análisis de la proyectada estructura jurídica de la cooperación, surge el tema de la autonomía del propio movimiento cooperativo. Silenciar el tema entraña una superficial comprensión del carácter voluntario y democrático de la organización cooperativa.

## **AUTONOMIA DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO**

Pese a todas las deficiencias jurídicas, el movimiento cooperativo español ha conocido su mayor desarrollo cuantitativo en los tres últimos decenios, bajo la «tutela y vigilancia» de la Obra Sindical de Cooperación, dentro de la Organización Nacional Sin-

dical, que, «sin perjuicio de las facultades del Ministerio de Trabajo, cuida de «mantener en toda su pureza el espíritu cooperativo, conservándolo de toda posible desviación de su verdadero sentido», según reza la vigente Ley de Cooperación (art. 55).

Así encuadrada, nuestra realidad cooperativa ha constituido un tema polémico, cargado de matices políticos, aun cuando, a la hora de la verdad, brotasen y fluyesen las Cooperativas por nuestro territorio con el ágil impulso de cualquier empresa económica.

El proyecto de Ley General reconoce esa realidad cooperativa autónoma, que ni el Estado ni la Organización Sindical pueden controlar o suplir en el riesgo empresarial.

Porque ni la Organización Sindical ni el Estado piensan en manipular las Cooperativas como un corrector o complemento del cooperativismo. Aspiran a que «la Cooperativa protagonice las soluciones reclamadas por quienes piden la integración de los distintos elementos de la empresa en una comunidad de fines y de medios que subordina los de índole económica a los de carácter personal».

Nos complace comprobar que en el último lustro, no sólo representantes del cooperativismo, sino también destacados hombres del sindicalismo, respaldan la plena autonomía de las Cooperativas como empresas económicas tanto cuando actúan aisladas como asociadas.

La Organización Sindical se perfila entonces como un movimiento paralelo al cooperativo; por una parte, impulsor del movimiento cooperativo, y, por otra, dispuesto a facilitar cauces a las Cooperativas para una proyección paralela en cada sector y en el conjunto de la Organización Sindical.

Con mayor motivo aún, la legislación ha de matizar nítidamente el ámbito de las relaciones entre el Estado y las Cooperativas; pues como el afán de impulso y protección puede acabar en parto prematuro y prolongado mantenimiento en la incubadora, aun a riesgo de disminuir la natalidad de Cooperativas, es preferible el parto y desarrollo normal propio de un cooperativismo autónomo y responsable, con los instrumentos jurídicos asequibles a cualquier moderna empresa.

## **INSTRUMENTOS JURIDICOS AL SERVICIO DE LAS COOPERATIVAS**

Para evitar el nacimiento de empresas improvisadas o químicamente planificadas, en el moderno Derecho empresarial va

cobrando relieve el llamazo «**informe de previsible viabilidad**», comprobado por representantes de los socios fundadores, y examinado por la autoridad judicial o funcionario del Gobierno, asesorado por expertos. Al adoptar un sistema semejante para las Cooperativas, nacerán éstas con mayor solidez.

El que las Cooperativas adquieran **personalidad jurídica con una publicidad legal**, similar a la de cualquier empresa inscrita en el Registro Mercantil, no sólo daría confianza a terceros con quienes se relaciona, sino incluso también a los propios socios (2). Sería deseable transformar el mencionado Registro en un moderno Registro de Sociedades, donde, al menos, las Cooperativas u otras empresas comunitarias tuviesen la posibilidad de inscribirse. Esto no impide la pervivencia transitoria de otros Registros especiales de empresas comunitarias o asociadas, pero evita esa forzosa inscripción de las Cooperativas en Registros que, actualmente, tanto frente a los socios como a los no socios, no ofrecen la garantía que una empresa necesita para actuar no sólo en el plano nacional, sino, además, en el internacional.

«De lege ferenda» mantenemos nuestra propuesta de una inscripción opcional de las Cooperativas en el Registro de Sociedades.

Esta inscripción opcional—o incluso obligatoria a partir de unas determinadas dimensiones de las Cooperativas—llenaría ese vacío que dejó un Código de Comercio ignorante de la realidad Cooperativa, y que dudamos vaya a cubrir el mantenimiento del Registro de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, aun ajustado a los principios de publicidad formal y material, legalidad y legitimación. La multiplicación de Registros públicos bajo diversos Ministerios no suele multiplicar la confianza en su funcionamiento.

Trataremos ahora de algunos aspectos fundamentales en la sociedad Cooperativa en torno al instrumento jurídico más usual: el contrato. Del individualismo o del sentido social que caracterice a los contratos de las Cooperativas dependerán los fines que éstas puedan alcanzar. Ya nos desconcierta la conocida frase de Raddruch: «La palanca del mundo moderno es la contratación, mientras que la del medievo era la propiedad», si ignoramos simultáneamente a dónde nos lanza esa palanca o ignoramos la resistencia de la misma, quizás fácilmente quebrantable.

---

(2) Hace pocos años, en la Audiencia de Córdoba se trató el pintoresco caso de una cooperativa de trabajadores fabricantes de capachos que ignoraban existiese tal cooperativa, promovida por quienes se habían acostumbrado a proveerse de capachos, sin pagar las cuotas de Seguridad Social.

Nadie ignora que, no pocas veces, una fuerte dosis de **individualismo** ha desprestigiado la concreción de algunos principios cooperativos: la libre adhesión y baja voluntaria de los socios, la variabilidad del número de socios y la organización y el control democrático.

Una Ley de Cooperativas ha de velar para que los diversos contratos que configuran la Cooperativa en su concreta realidad no supediten el bien común de la Cooperativa al interés particular de la minoría; ni tampoco sacrificar el bienestar de la sociedad a un parasitario cooperativismo.

Hemos de prevenir el peligro de subordinar la Cooperativa al interés individual, aun en el período de constitución de la misma. Sus promotores—afirma el proyecto comentado—serán «solidariamente responsables» de las obligaciones que contraigan en nombre de la Cooperativa hasta que la sociedad quede válidamente constituida y las asuma por sí misma.

Desearíamos añadir una responsabilidad más, demandable a los socios fundadores durante los dos primeros años de la Cooperativa, en el caso de negligentes omisiones o inexactitudes en los datos suministrados para la constitución de la misma.

No intentamos suscitar desconfianzas, sino alejarlas. Porque un cooperativismo responsable entraña amplios horizontes y también pisar sobre el suelo firme de una Cooperativa seriamente constituida y capaz de exigir a sus socios.

**Sin exigir a sus socios**, una Cooperativa jamás satisfará esas necesidades comunes que justifican su propia existencia.

La relación socio-Cooperativa implica un proceso dinámico de mutuo compromiso. Si la movilización de socios no implica agrupación de objetivos y esfuerzos individuales, más daña que beneficia una masa de socios ligados a la Cooperativa por oportunismos transitorios.

Nos parece oportunísimo que, según el nuevo proyecto, los Estatutos regulen «en términos de igual aplicación, los requisitos para la admisión de socios» y que puedan «condicionarla a la posesión de determinadas cualidades o a la superación de un período de prueba, cuya duración no podrá ser superior a un año. La decisión corresponderá al Consejo Rector y se formalizará documentalmente».

Para evitar cualquier abuso del Consejo Rector, sólo se podrá limitar la admisión de socios por justa causa. En ningún caso podrán tomarse como tal motivos de pensamiento político o reli-

gioso, de raza o sexo. El acuerdo denegatorio de admisión podrá ser revisado ante la asamblea general.

Al igual que el **ingreso en la Cooperativa impone un período de solicitud** y, quizás, un **período de prueba**, también a la hora de cesar en la misma, es razonable exigir al socio un **plazo de preaviso** y, quizás, un **período de permanencia** del socio en la Cooperativa, para no perjudicarla económicamente. Aparte de la irresponsable baja del socio, el proyecto destaca dos graves responsabilidades: la insuficiente participación en las actividades y servicios de la Cooperativa y el hacer competencia a la actividad empresarial de la Cooperativa.

Si fijamos límites a la variabilidad de los socios, con mayor razón hemos de fijarlos a la variabilidad del capital social.

Frente a los compromisos establecidos con los socios y con terceros, **un mínimo de capital social es indispensable** para la misma subsistencia de la Cooperativa.

Nos satisface la atención prestada por el proyecto a potenciar la formación del capital.

Sólo añadiríamos como conveniente el que las Cooperativas sean inscritas **en el Registro con un capital social determinado, por debajo del cual dejarían de existir.**

Sin la seguridad de un capital social y una publicidad registral, recelamos de la confianza que las Cooperativas merezcan para la voluntaria incorporación de socios comanditarios o la emisión de obligaciones.

Por lo demás, estas posibilidades no contaminan en modo alguno lo esencial en las Cooperativas, y significan nuevas oportunidades de fomentar el ahorro y la inversión popular. Basta con limitar la retribución al capital y eliminar todo control de las decisiones o del reparto de los excedentes por razón de las partes sociales.

Que el voto de cada socio se combine con un sistema de sufragio proporcional a su participación en la vida de la Cooperativa no amenaza tampoco la naturaleza personalista de esta sociedad, si se respetan unos justos límites: «En las Cooperativas de primer grado, en ningún caso, el número de socios por voto será superior a tres; y en las Cooperativas de segundo y tercer grado, en ningún caso, la suma de los votos plurales asignados podrá ser superior a la mitad del total de los votos simples».

No es preciso aferrarnos a una fanática y literal conservación del principio «un hombre, un voto». La validez de este prin-

cipio depende de las circunstancias en que la Cooperativa se desenvuelva y de los objetivos propuestos a la actuación cooperativa. Por ejemplo, en el caso de una Cooperativa agrícola integrada por socios minifundistas, el principio de «un hombre, un voto», sólo tendría sentido en el caso de existir simultáneamente otras medidas que facilitasen unos costos cooperativos de producción (propios de una superficie mínima de cultivo o de un volumen mínimo de producción).

## ORGANISMOS SOCIALES

El proyecto ha introducido un nuevo sistema de control y toma de decisiones. Innovación criticada por parte de quienes se aferran al sistema tradicional descrito en la Ley de 1942. y por parte de quienes no lo juzgan propio de una Ley.

Que la **experiencia del sistema latino** de órganos sociales de la Ley de 1942 **ofrece motivos de recelo y desconfianza** es evidente a cualquier persona familiarizada con el funcionamiento de las Cooperativas que plantee con sinceridad estas tres preguntas:

1) Aquellos miembros de la Junta Rectora merecedores de la confianza de los socios para representar y defender sus intereses, ¿son también las mismas personas capacitadas para la gestión?

2) ¿Está efectivamente capacitado el Consejo de Vigilancia para ejercer verificación de la gestión financiera de la Cooperativa a lo largo del ejercicio económico? No basta una contabilidad que cumpla con los requisitos formales, sino que sea sincera a lo largo del ejercicio económico.

3) ¿Se respeta la competencia del Gerente en los negocios ordinarios, que normalmente implican asignación de recursos a corto plazo o contratación de personal fijo para el logro de los objetivos señalados a largo plazo por la propia Junta Rectora? ¿Existen intromisiones por parte de la Junta Rectora que dificultan la gestión? ¿O existen omisiones y silencios que dejan al Gerente totalmente descontrolado?

De diversa forma, esta problemática se plantea también en el sistema norteamericano del «Board of Directives», y en el sistema germano, que diferencia los órganos de control y supervisión y los órganos de dirección y gestión.

Sin embargo, la experiencia enseña que los dos últimos sistemas ofrecen mayor confianza a los socios y capacitan a la

Cooperativa para afrontar la compleja y dinámica organización y gestión empresarial (3).

Con todo, cabría la posibilidad de un sistema menos complejo en esas Cooperativas de organización y actividad más simple.

## EL DERECHO DE INFORMACION

Por cierto movimiento pendular, el proyecto llega a resaltar tanto el derecho a la información de los socios que puede llegar a poner en peligro la prudente reserva propia de cualquier empresa en un mercado competitivo.

Por encima de la difusión de información entre los socios, convendría vincular la información a su uso responsable a través de los órganos sociales o de comités especializados de trabajo, censores o auditores, etc. Esto contribuiría a lograr esa democracia de cada día y evitar la decisión o el juicio sin adecuada información, o la equivocada o ingenua decisión por quienes carecen de competencia profesional para interpretarla y utilizarla.

## ALCANCE Y FINES DE LA COOPERACION

Si en una empresa cooperativa constituye algo esencial la participación asociativa del hombre en la creación y distribución de la riqueza, merece la pena una legislación que abra anchos horizontes a la promoción de esta forma de organización económica.

Pero velar por el cumplimiento del condicionante apuntado no puede abandonarse a las Cooperativas o dirigentes cooperativistas hoy día más potentes en España. Aquí pesa la actuación del Ministerio del Trabajo.

Juzgamos éticamente reprobable el promocionar con créditos y exenciones fiscales a cualquier Cooperativa que no respete unas condiciones humanas de trabajo deseables hoy día en cualquier organización económica en España, prescindiendo de quienes sean sus promotores (agricultores, consumidores, detallistas, trabajadores o simplemente capitalistas).

---

(3) Nuestro juicio vale donde coexisten el sistema «Board of Directors» con su Comité Ejecutivo y Comités Especializados, y también el sistema latino de Junta Rectora y Consejo de Vigilancia, propios de las cooperativas de crédito (**Credit Unions**); inspiradas originariamente en las Cajas de Ahorro y Crédito del Canadá francés.

**Mientras la atención al hombre dé sentido a la solidaridad cooperativa, nada hay que temer de un asociacionismo cooperativo cada año más pujante.** El mismo dinamismo de las Cooperativas asociadas irá precisando esas formas de organización (provincial, regional, nacional) más acopladas a sus fines económicos. Entonces perderá sentido el encuadramiento de las Cooperativas en Uniones Territoriales o Nacionales que, simultáneamente, asuman tareas de representatividad y de carácter empresarial, con ventajas fiscales denegadas quizás a otras Cooperativas de segundo grado.

La distinción entre una asociación de Cooperativas y una empresa económica de Cooperativas desplegará un cooperativismo más responsable y autónomo, capaz de representar al movimiento cooperativo o de promover iniciativas—sin aguardar la esporádica solicitud de servicios por parte de las Cooperativas obligatoriamente asociadas a las Uniones de Cooperativas—y llevarlas a realización dentro de una forma de organización económica que, bien orientada, puede eficazmente contribuir a un incremento de la renta nacional y a su más justa distribución.