

**Fernando Elena Díaz**

## **Crterios para una nueva ley de sociedad cooperativa**

*Trato de criterios, no para una Ley de la Empresa, tarea que ya realizaron otros ordenamientos jurídicos y que sería de suma importancia, incluso para dar cumplimiento a preceptos constitucionales (recordemos la definición que da el Fuero del Trabajo), sino para una Ley de la Sociedad cooperativa que está detrás de esta clase de empresas.*

### **OPORTUNIDAD DE UNA NUEVA LEY**

Desde este ángulo hay dos factores a tener en cuenta: la necesidad de una nueva regulación legal de las cooperativas y la oportunidad propiamente dicha de hacerlo en nuestras circunstancias actuales. En cuanto a la necesidad, el movimiento cooperativo español se pronunció claramente en su Asamblea Nacional, va para ocho años. En la clausura, el Delegado Nacional de Sindicatos nos prometió que en el año 1962 los procuradores sindicales llevarían a las Cortes una ley basada en los principios que acabábamos de aprobar.

Desde entonces, y probablemente debido a la presión de las uniones de cooperativas que desaparecían con su estructura actual del proyecto redactado, la Obra Sindical de Cooperación, legalmente nuestro más alto organismo de representación, ha ido evolucionando hacia una postura más tímida y, sin haber convocado una nueva Asamblea, parece propugna en la actualidad sólo una modificación de la Ley de 2 de enero de 1942, y sólo en los aspectos que ya estaban desfasados e injustificados en la fecha en que se promulgó.

Nuestra postura no puede ser más que claramente favorable a una nueva ley, aunque sólo fuera teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde entonces y las especiales circunstancias que condicionaban la política española en el año 1942. Pero además, examinando su texto y comparándole con los criterios que expongo a continuación, no puede caber ninguna duda sobre mi opinión.

---

(\*) Vicepresidente de la Asociación de Estudios Cooperativos (AECOOP).

En cuanto a la oportunidad en sentido estricto, la razón alegada por la Obra (nunca claramente) es la conveniencia de esperar a que se publique la nueva ley sindical. Partiendo de que no creemos deba subordinarse el movimiento cooperativo a la organización sindical en ningún caso, también está clara nuestra postura. En todo el mundo, las relaciones entre ambos movimientos son buenas y por nuestra parte creemos deben serlo aún más, pero no vemos razones para una subordinación. Saneemos, pues, el movimiento cooperativo ya, y el saneamiento de los sindicatos no hará sino facilitar las cosas en el futuro. En cambio, sí creemos preferible esperar a hacer el nuevo estatuto fiscal de las cooperativas, que está siendo estudiado en estos momentos, a que se hubiera publicado una nueva Ley de Cooperación que clarificara los conceptos.

De cara a un camino de planificación y de revisión de las instituciones, partiendo de criterios preferentemente sociales, la puesta a punto de la empresa cooperativa, que representa una solución maximalista entre la empresa capitalista y la empresa pública, parece imprescindible.

### CRITERIOS DE REDACCION

Se trata de hacer no una ley de la empresa, tarea que ya realizaron otros ordenamientos jurídicos y que sería de suma importancia incluso para dar cumplimiento a preceptos constitucionales (recordemos la definición que da el Fuero del Trabajo), sino una ley para la sociedad cooperativa que está detrás de esta clase de empresas. Sin duda, mientras esa nueva ley de la empresa no se promulgue, y no es tarea fácil, la ley de cooperación tendrá que tratar de bastantes aspectos de derecho mercantil, laboral, administrativo o fiscal que en su día formarían parte de esa nueva ley que creemos necesaria.

De ahí dos primeros criterios para la redacción: una ley que *marque las diferencias* con la empresa capitalista y *provisionalmente* resuelva muchos *aspectos generales* de una *empresa* de acuerdo con el *carácter social* que se dice debe tener nuestro Estado.

El anteproyecto debe ser aprobado por una asamblea representativa del movimiento cooperativo español. Y no pueden valer las bases aprobadas en el 1961, porque la evolución está siendo muy rápida y porque la composición del órgano que las elaboró dejaba bastante que desear desde el punto de vista democrático. Por una parte, adolecía de exceso de representantes de la llamada línea de mando sindical. Por otra, la representación cooperativa estaba montada en exceso sobre las uniones, que aunque están intentando evolucionar son, por su estructura jurídica, más instrumentos de control político que auténticas federaciones cooperativas.

Veamos algunos de los caracteres que justifican la afirmación anterior:

- Carecen de junta general que responsabilice a sus rectores.
- Estos son elegidos por carta y en terna, quedando el nombramiento definitivo para la línea de mando sindical.
- Son obligatorias y únicas según la clase de cooperativas.
- Por obra de la ley, las funciones típicamente federativas están encomendadas a la Obra Sindical de Cooperación.
- Su eficacia es completamente aleatoria al depender en gran manera de la aptitud y representatividad de los rectores que resultan así elegidos y que no pueden ser controlados por la base.

Ello para no hablar de normas legales, afortunadamente incumplidas, como la que establecía que dichos rectores habían de pertenecer a F. E. T. y de las J. O. N. S. Por tanto, la asamblea debía agrupar directamente a las cooperativas de base o a nuevos órganos formados específicamente para este fin y en donde los miembros rectores de las uniones estuvieran en tanto que cooperadores activos. Es un tercer criterio básico: la *elaboración* de la nueva ley debe ser *democrática*.

Debe regular en forma similar a todos los tipos de cooperativas, partiendo de la unidad del concepto y sólo reconociendo las diferencias que pudiéramos llamar intrínsecas a la cooperativa, partiendo del tipo de socios al que pretenden servir. La casuística e insuficiente clasificación actual debería sustituirse por esta otra, mucho más simple y que de verdad requiere normas específicas: cooperativas de consumidores, cooperativas de productores y cooperativas de trabajadores autónomos o empresarios individuales. Por tanto, y éste es el cuarto criterio, debe ser una *ley única con partes esenciales*, lo más reducidas posibles para adaptar los principios generales a estas tres clases de actividad.

Debe partirse no tanto de la realidad actual cuanto de una visión de futuro que permita sanear el actual colectivo, muy deformado por la legalidad vigente y por la falta de un auténtico movimiento con metas claras y estructuras consecuentes. Por tanto, como quinto criterio, creemos debe irse hacia una nueva *ley exigente* en cuanto a los planteamientos sociales.

Debería hacerse una ley que pueda ser entendida, por su lenguaje y por sus conceptos, por sus destinatarios naturales. Ya que nuestra experiencia nos dice que con mucha frecuencia es la legislación el único texto sobre cooperativas y cooperativismo que llegan a leer los socios, debe, además, ser una ley que pueda aportarles ideas sobre la nueva forma de entender la economía que el cooperativismo representa. Y decimos aportar ideas porque, respetando unos principios básicos, los socios deben tener bastante libertad para hacerse unos Estatutos a su medida. De ahí otros dos criterios para los redactores: la nueva ley debería ser *didáctica* y, además, no excesivamente coactiva, es decir, *flexible*, permitiendo la creación y proceso de la fórmula jurídica.

Por último, la preparación y elaboración de la ley debería hacerse por el Ministerio de Trabajo, habida cuenta de la personalidad de los destinatarios y del sentido social del cooperativismo, pero dando una amplia participación a todos los que de una forma u otra vienen ocupándose del tema hasta ahora. Sin pretender una enumeración exhaustiva, parece que tendrían que emitir informe y representantes suyos participar en la redacción del anteproyecto que se sometiera a la asamblea los siguientes organismos: Alianza Cooperativa Internacional, Consejo Nacional de Trabajadores, las actuales organizaciones cooperativas sindicales, los Ministerios de Hacienda, Agricultura, Industria, Comercio, Educación, Vivienda y Comisaría del Plan de Desarrollo, las asociaciones de estudios que se hayan ocupado del tema, las cátedras de cooperación universitarias, las escuelas y centros de difusión, etc.

Todos sabemos hasta qué punto el primer texto que se elabora condiciona el anteproyecto que después va a las Cortes. El de la nueva ley de cooperación deberá ser un *texto de derecho social*.

#### CRITERIOS QUE ESTABLECER

Entramos ahora en un campo más delicado. Aquí el autor ya no se siente seguro. Y lo peor es que no tendrá espacio para justificar debi-

damente cada uno de los criterios, con lo que los no introducidos en el derecho cooperativo tendrán dificultades para medir el alcance de muchos de ellos. Por otra parte, es difícil evitar el subjetivismo cuando se están viviendo diariamente problemas en una empresa cooperativa.

Para completar los criterios de redacción ya enumerados creo necesario advertir al lector de los puntos de partida que he utilizado. Veamos: el primero es un concepto de cooperativa de acuerdo con la doctrina mantenida en los países socialmente más avanzados, aunque sin olvidar del todo las circunstancias españolas actuales; el segundo es una gran exigencia de progreso constante, y no sólo en el campo de la promoción humana, cosa que es habitual y considerada como consustancial al cooperativismo, sino desde el punto de vista económico, y más concretamente en el aspecto empresarial. En 1969, una cooperativa que no aspire y ponga los medios técnicos necesarios para ponerse en primera línea de su sector económico o está estafando a los productores o está estafando a los consumidores.

En tercer lugar se parte de la necesidad de completar la democracia política con la económica haciendo que todos los hombres puedan tener participación en las decisiones que les van a afectar como productores o como consumidores de bienes y servicios. Y ello no sólo a nivel de empresa de un sector determinado, sino a todos los niveles y en todos los sectores por medio del federalismo cooperativo. En cuarto lugar, creemos que el trabajo, la actividad de todas clases útil a la comunidad, es la principal fuente de derechos, sólo subordinable a la consideración del hombre como persona dentro de una comunidad; se parte, además, en quinto lugar, de ejemplos españoles que están ahí y que, si bien no tienen fuerza suficiente para caracterizar a las cooperativas de España, echan abajo una serie de mitos como nuestro individualismo, nuestra incapacidad para la técnica, nuestra envidia, etc., que, según algunos, invalidarán cualquier intento de actuación social seria.

Se parte por último, y éste sería el tema para unos criterios finales de derecho transitorio que no escribiré, de que buena parte (quizá la mitad) de nuestras actuales «cooperativas» no merecen tal nombre y tendrían que buscar acomodo en otras fórmulas jurídicas más adecuadas a su naturaleza: comunidades de propietarios, sociedades de responsabilidad limitada, grupos sindicales de colonización, fundaciones benéficas o sociedades anónimas a las que Dios me libre de menospreciar. Hay incluso algunas que en cuanto salgan del abrigo de nuestra vigente legalidad vendrán a caer automáticamente bajo las leyes antimonopolio, que no las dejarán seguir actuando. Y si la actividad que realizan es útil a la comunidad o se considera que pueden contribuir al desarrollo en algún aspecto determinado, no hay inconveniente en que se les den privilegios, se les subvencione o se les exima de impuestos, pero no bajo el nombre de cooperativas, que no les corresponde llevar.

#### CRITERIOS EN CUANTO AL REGIMEN DE LAS PERSONAS

Sólo serían socios de una cooperativa las personas físicas o jurídicas que no tengan, habitualmente al menos, asalariados a su servicio.

Libertad del socio para salir de la cooperativa sin más limitaciones que aquellas que traten de evitar un mayor perjuicio a la sociedad.

Períodos de prueba para los que soliciten asociarse, gozando de todos los derechos menos al voto y al expediente de separación, pero por un tiempo limitado claramente en los Estatutos. Deberán establecerse cursos de formación cooperativa que garanticen la conciencia de asocia-

ción de los aspirantes, demostrando al menos que conocen los Estatutos.

Prohibición absoluta de utilizar asalariados de forma permanente y preferencia, en igualdad de condiciones, a otras cooperativas en los contratos de arrendamiento de obras y servicios.

Obligación de admitir en una categoría especial de expectantes, con reconocimiento de unos derechos de información sobre la marcha de la cooperativa, a quienes reuniendo los requisitos lo soliciten.

Aplicación estricta del principio «un hombre, un voto» a partir de los cinco años de la constitución y, en todo caso, diferencias inferiores a la proporción uno a tres y no basadas en las aportaciones económicas.

Sistemas que garanticen la participación del socio en actividades sociales y educativas y, como mínimo, en las juntas generales.

Ningún cargo «político» con carácter vitalicio y reelegibilidad limitada a dos o tres mandatos sucesivos.

Consideración de ambos cónyuges como socios, en el caso de matrimonio, a efectos de votaciones y elecciones, si bien los otros derechos y obligaciones puedan ser compartidos según sistemas estatutarios.

Sistemas estatutarios que garanticen que ningún socio podrá ser separado sin previo expediente y por un jurado de socios, y aplicando sanciones previamente establecidas.

Consideración de trabajadores, incluso de quienes ejercen la alta dirección, y con remuneraciones escalonadas dentro de unos coeficientes cuya proporción máxima sea de uno a tres.

#### CRITERIOS EN CUANTO AL REGIMEN DE CAPITAL

Aprobación oficial de la cooperativa subordinada a la presentación de planes económicos y financieros y previsiones de desarrollo a largo plazo que permitan a la Administración aconsejar lo pertinente.

Aportaciones mínimas de los socios proporcionadas a la actividad de la empresa y que en una parte importante deben ser desembolsadas antes de ser admitido.

Posibilidad de primar a las aportaciones al capital con un interés proporcional a los resultados, para facilitar la expansión de la cooperativa, y con un límite máximo de un 8 por 100 anual.

Garantías de actualización del valor de las aportaciones y de los fondos legales para intentar mantener su valor adquisitivo constante.

Valoración de las entregas provisionales a cuenta de los bienes y servicios entregados o recibidos por el socio a/o de la cooperativa, con diferencias con los de mercado inferiores al 15 por 100.

Distribución de los beneficios o pérdidas (resultados) en función del trabajo o actividad realizados por el socio con la cooperativa según el tradicional sistema del retorno, si bien no será obligatoria cuando dichos resultados se imputen exclusivamente a los fondos legales.

Irrepartibilidad en todo caso de los fondos legales para reservas y obras sociales, que en caso de disolución se entregarán por mitad a la Hacienda y a otra cooperativa con la misma finalidad.

Imputación obligatoria a los fondos legales de todas las cantidades procedentes de especiales coyunturas económicas, plusvalías, eventuales operaciones con no socios, subvenciones, premios, legados, etc., es decir, las que no sean consecuencia de una actividad productiva socialmente justa.

Imputación anual de un mínimo del 10 por 100 de los resultados a los fondos legales, y cuando excedan éstos de un determinado porcentaje de los retornos, aplicación de fórmulas que garanticen que no

se están repartiendo los socios las cantidades a que se aludía en el anterior criterio, según los tipos de cooperativas.

Posibilidad de capital asociado aportado por socios que no reciben ni prestan otros servicios, pero con una fórmula que garantice que representarán siempre menos del 30 por 100 de los votos de la Junta.

#### CRITERIOS EN CUANTO AL REGIMEN DE FUNCIONAMIENTO

Plena personalidad jurídica desde el momento de la constitución y posibilidad de organizar en régimen cooperativo cualquier actividad económica permitida.

Posibilidad de realizar operaciones con personas no socios, aun de las que normalmente constituyen el tema de las relaciones con éstos, siempre que los resultados de las mismas se imputen a los fondos legales.

Libertad de los fundadores para redactar los Estatutos y exigencias de *quorum* especial para su modificación posterior.

Aplicación a la cooperativa de las normas jurídicas que rigen actividades de empresas similares, incluso las que regulan el procedimiento de suspensión de pagos y quiebra y la seguridad social, aunque todas ellas matizadas en su actuación por las especiales relaciones del socio con la cooperativa.

Jurisdicción ordinaria civil en los problemas entre socios y sociedad, incluso cuando sean problemas laborales los debatidos.

Junta general ordinaria que aprueba normas básicas, planes generales y objetivos a cumplir y para nombrar a los miembros de la Junta Rectora y al Director con una sola convocatoria, pero con órdenes del día detallados y condicionantes de los temas a discutir y con procedimientos de garantía para la citación, expresión en la Junta, votaciones y constancia de los acuerdos adoptados. Se celebra una vez al año.

Junta general extraordinaria, con los mismos requisitos anteriores, para modificar dichas normas básicas o planes generales, o a petición de un número de socios razonablemente proporcional, según las clases de cooperativas.

Junta Rectora suficientemente representativa, con reuniones periódicas, cuyos miembros se renuevan sólo por mitad o menos y que se reparten libremente entre ellos los distintos cargos especializados para controlar el cumplimiento de los planos y objetivos, para interpretación de las normas básicas y aprobación de las complementarias, admisión de socios, aplicación de sanciones graves y otros de similar importancia.

Director, con poderes notariales que le concedan amplias facultades en cuanto a la gestión de la empresa y responsable ante la Junta general del cumplimiento de los planes y objetivos.

Posibilidad de otros órganos intermedios para funciones concretas o para forzar la información y participación de los socios en las decisiones a todos los niveles.

Consejo de Vigilancia para el control de las actuaciones de la Junta Rectora y Dirección, que, sin embargo, podrá ser sustituido por asesores de una federación especializada en revisión contable. Deberá ser poco numeroso y con facultades para contratar expertos en caso necesario.

Duración indefinida en todo caso de la cooperativa y disolución sólo por acuerdo de la Junta general o por decisión de la Administración en caso de no funcionamiento durante más de dos años.

Posibilidad de constituir cooperativas de cooperativas (de segundo y ulterior grado) para fines económicos, que se regirán por las normas

generales, y de constituir federaciones para fines morales de fomento, representación o formación, etc., siempre que lo deseen al menos dos cooperativas. Las normas que rijan estas últimas serán una adecuación de las establecidas con carácter general para las cooperativas de base.

Prohibición a las cooperativas de pertenecer a más de una federación con la misma finalidad y con un mismo ámbito de actuación.

Posibilidad de que los entes públicos formen parte de cooperativas de todos los grados para el cumplimiento de funciones que no requieran ejercicio de autoridad.

### CRITERIOS EN CUANTO AL MOVIMIENTO COOPERATIVO

Creación de un Consejo Nacional de Cooperativas, formado en su mayoría por representantes de las federaciones más grandes, con algunos puestos reservados al conjunto de las federaciones pequeñas, y el resto por funcionarios de los ministerios interesados y representantes de la Organización Sindical, con reuniones mensuales para el cumplimiento de las siguientes funciones:

Informe preceptivo en el expediente de constitución de todas las cooperativas, pudiendo examinar en cada caso aquellos requisitos legales que pudiéramos llamar de carácter moral.

Aprobación de los planes generales de desarrollo del movimiento cooperativo, presentación de los mismos a los organismos competentes y participación en la elaboración de los planes de desarrollo a otros niveles.

Informe sobre todas las disposiciones legales que vayan a afectar a las cooperativas y elaboración y modificación de Estatutos tipo, modelos de documentos contables y estadísticos a cumplir obligatoriamente por las cooperativas.

Arbitraje en los problemas entre federaciones o cooperativas o entre éstas y sus socios.

En general, impulsar y dirigir la acción de la Dirección General de Cooperación, velando por el fomento del cooperativismo, especialmente en cuanto a crédito y educación.

Creación de una Dirección General de Cooperación dentro del Ministerio de Trabajo, como instrumento ejecutivo a nivel provincial de las decisiones del Consejo y, además, para:

Examen de documentaciones de constitución de las cooperativas para certificar que reúnen los requisitos legales, lo que permitirá su inscripción en un libro especial del Registro Mercantil, donde se anotarán, además, todas las modificaciones importantes que puedan afectar a terceros.

Revisión de los balances y estadísticas enviados anualmente por las cooperativas para comprobar que siguen actuando legalmente y para poderlas aconsejar en su gestión económica y social.

Asesoramiento a juntas rectoras y socios sobre derechos y obligaciones y sobre la mejor forma de ejercitarlos y cumplirlas.

Disolución de las cooperativas inactivas, nombrando a los liquidadores en este caso, y, además, siempre que lo soliciten las cooperativas interesadas.

Convocatoria de oficio de la Junta general cuando las rectoras no hicieran caso de las peticiones de ellas hechas estatutariamente por los socios.

## F. ELENA DIAZ

Informe preceptivo en expedientes de otros Ministerios por incumplimiento supuesto de las obligaciones con respecto a ellos. Financiación con cargo a los presupuestos del Estado del funcionamiento del Consejo Nacional de Cooperativas y ejecución de los acuerdos adoptados por el mismo.

Establecimiento de una adecuada representación de las cooperativas, como tales, en todos los organismos que encuadren por dictado de la ley a otras empresas o trabajadores, obligando a los mismos a regular adecuadamente dicha representación.

### VALOR RELATIVO DE ESTA POSIBLE NUEVA LEY

Para ser sinceros, no creemos que pueda promulgarse en un próximo futuro. Hay demasiados intereses, tanto políticos como económicos, en juego para que pueda llevarse a cabo una reforma como ésta. Como decíamos más arriba, mucha más falta está haciendo una auténtica ley de la empresa que regule adecuadamente todas las exigencias actuales de ésta, y las pocas veces que se me ha ocurrido plantear públicamente el tema he encontrado una incomprensión casi completa por parte de quienes podrían fomentarla.

En todo caso, los criterios expuestos son utilizables como módulo de lo que podría entenderse como una empresa social. Ahí quedan, por si fueran de utilidad.