

Principales innovaciones de la Ley 3/1987, General de Cooperativas

Por

NARCISO PAZ CANALEJO*

SUMARIO: I.—Introducción. II.—Tipología de las innovaciones que aporta la nueva Ley General de Cooperativas. III.—Principales novedades jurídico-formales. IV.—Análisis de las innovaciones sustantivas o de fondo.

I.—Introducción.

Después de un largo período de provisionalidad legislativa ha sido promulgada, con fecha 7 de abril de 1987, la prometida Ley General de Cooperativas del Estado. Se trata de un texto largo (1) y denso en su técnica expositiva, que no debe ser objeto de interpretaciones apresuradas, so pena de cometer graves errores en el enjuiciamiento del mismo. Incluso hay que tener en cuenta que la propia Exposición de Motivos de dicha Ley, en alguna ocasión, no constituye una guía segura y fiable para el intérprete de la norma, bien por la presencia de algunos errores derivados de no haber tenido en cuenta determinadas modificaciones normativas (2), bien por haber mantenido afirmaciones

* Abogado del I. C. de Madrid; profesor de Legislación en la Escuela de Estudios Cooperativos (Facultad de CC. Económicas y Empresariales. Universidad Complutense. Madrid).

(1) En efecto, consta de 163 artículos, además de cinco Disposiciones Adicionales, siete Transitorias, seis Finales y una Derogatoria. Estos son los datos reales; en la Exposición de Motivos, tal como figura publicada en el B. O. del E. del miércoles, 8 de abril, aparecen unas referencias erróneas sobre el número total de Disposiciones Adicionales y Transitorias (cfr. la pág. 10452, columna izquierda, infra, de aquella publicación oficial en el año 1987).

(2) Así p. e. la parte expositiva de la Ley sigue afirmando que ésta no renuncia «al criterio de prohibición de que los asociados ocupen cargos en los órganos sociales» (Exposición de Motivos, apartado V, párrafo cuarto), cuando es evidente que aquellos miembros pueden ser liquidadores (art. 106, número 1), además de poder acceder a otros órganos facultativos (p. e. Comisiones y Comités, creados al amparo del art. 61).

que no eran rigurosamente exactas ni siquiera a la vista del Proyecto de Ley remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados (3).

Por todo ello, por la utilidad informativa que siempre encierran las visiones sintéticas sobre los aspectos novedosos de un texto jurídico de reciente promulgación, y por la circunstancia de que otros autores glosarán, en esta misma Revista, aspectos concretos de la Ley General de Cooperativas, me voy a ocupar de ofrecer una perspectiva panorámica —sin pretensiones de exhaustividad— sobre los puntos innovadores de dicho cuerpo normativo.

II.—Tipología de las innovaciones que aporta la nueva Ley General de Cooperativas.

Como punto de partida del estudio sobre el contenido innovador de la citada Ley (en lo sucesivo, también, LGC), puede ser útil establecer una tipología o clasificación de las aportaciones novedosas de dicho texto, según que afecten, fundamentalmente, a la estructura o formulación externa de los preceptos legislativos (innovaciones formales) o a su alcance material (innovaciones sustantivas o de fondo). Dentro de estas últimas aún cabe distinguir entre las innovaciones plenas o absolutas y las relativas, según expondré en su momento.

Esta sistematización me parece útil y significativa como posible pauta orientadora para los lectores y destinatarios de la LGC, no sólo por la ya aludida extensión y complejidad de esta norma, sino también porque ambas perspectivas no aparecen deslindadas en la parte expositiva de la Ley o en el documento que constituye la primera glosa oficial al proyecto de 1986 (antecedente inmediato de la nueva Ley) (4). Finalmente, sólo a partir de un cierto esfuerzo clarificador y sistematizador del texto legal, parece posible abordar ulteriores y más detenidos análisis sobre lo que encierra, de nuevo y positivo respecto a la situación jurídica anterior, la Ley General de Cooperativas.

(3) Como aquella según la cual, para la adopción de acuerdos en sede asamblearia, «se mantiene el principio general de que éstos se adoptarán por más de la mitad de los votos válidamente expresados» (apartado VI, sexto párrafo, de la misma parte expositiva de la Ley).

(4) Me refiero al opúsculo «Orientaciones del Proyecto de Ley general de Cooperativas», Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. 1.ª edic. octubre 1986. Este interesante documento, muy probablemente ha sido redactado por la misma pluma a la que se debe la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de 1986, que, prácticamente, es la que ha pasado, sin discusión parlamentaria, a constituir la introducción expositiva de la Ley vigente.

III.—Principales novedades jurídico-formales.

La estructura formal o externa de la Ley, revela que ésta aporta las siguientes innovaciones de relieve:

1. **Rango legal de toda la regulación sustantiva** sobre Sociedades Cooperativas e incluso del marco básico o esencial en el que podrá moverse la Administración Pública, al actuar en este sector institucional privado.

Que esto constituye una innovación, y no menguada, se demuestra con sólo recordar que en la situación jurídica anterior, por un lado, múltiples aspectos orgánicos (Asamblea General, Juntas Preparatorias y Consejo Rector), operativos (actuación con terceros no socios) y económicos (cálculo del excedente disponible; origen de todas las dotaciones a los Fondos obligatorios; actualización de aportaciones; reglas para liquidar el patrimonio cooperativo) venían reguladas de forma completa en el Reglamento (de 16 de noviembre de 1978), pero no en la Ley. Por otro lado, respecto a las competencias de la Administración Pública, el texto legal de 1974 sólo contenía el principio general (art. 58) y una somera regulación de las facultades inspectivas y sancionadoras (art. 60), que no incluía ni la tipificación de las infracciones, ni la menor alusión a correctivos que no fueran los de naturaleza económica (es decir, multas); esta regulación tan escueta preveía la puesta en marcha de una Comisión Nacional de Coordinación Cooperativa (art. 61) que quedó prácticamente inédita, y sólo en punto a la descalificación de las Cooperativas se diseñaba (en el art. 59) un régimen jurídico relativamente completo. Por otra parte, el status del socio también adolecía de no pocas lagunas, al haber renunciado el legislador de 1974 no sólo a catalogar las facultades jurídicas propias de la condición de cooperador sino también a especificar la regulación del derecho de información (art. 10, Dos). Finalmente, ni la regulación de la tipología cooperativa (art. 49), ni la de todos los procesos de mutación de la identidad y/o existencia de una Cooperativa —fusión, escisión, disolución— eran regulados por aquella norma de forma ni siquiera mínimamente satisfactoria (artículos 44 a 46).

Dada la insuficiencia y generalidad del texto legal de 1974, éste tuvo que ser completado por un extenso Reglamento (5), produciéndose así un tratamiento jurídico bifásico o dualista, plasmado —como es sabido— en dos normas interrelacionadas y relativamente distan-

(5) Hay que recordar que dicho cuerpo reglamentario, vigente hasta finales del mes de abril de 1987, constaba de 137 artículos, dos Disposiciones Finales, una Tabla de Vigencias, y seis extensas Disposiciones Transitorias.

tes: la primera, de rango legislativo (1974), y la segunda (1978), de nivel meramente reglamentario.

Pues bien, ahora todo el régimen jurídico de las Sociedades Cooperativas (incluida su clasificación), y todo el marco delimitador de las facultades de la Administración sobre tales entidades, viene regulado en un texto del máximo rango jurídico normal, esto es: en una Ley ordinaria que, además, es Ley en sentido formal (o sea aprobada por el poder legislativo, y no mera norma legal en sentido material) (6).

2. Como consecuencia de lo anterior se ha producido no sólo la superación de dualismo jurídico antes existente, sino también una autosuficiencia normativa de la nueva Ley y una **amplia limitación, o exclusión casi completa, de la potestad reglamentaria** de la Administración Pública **en el área cooperativa**, puesto que el Gobierno (7), o el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (8), sólo podrán aprobar Reglamentos en los muy contados supuestos que la ley señala expresamente y que, además, no afectan, propiamente, al régimen sustantivo o esencial de la institución cooperativa.

3. En tercer lugar, hay que destacar la **«complitud»** de la LGC, puesto que la pura consulta rápida de las rúbricas de todo su articu-

(6) En efecto, tanto los Decretos-Leyes como los Decretos legislativos son normas legales en sentido material, pues tienen valor y fuerza legislativa, pero no son formalmente «Leyes», es decir, textos jurídicos aprobados por el poder legislativo (Cortes Generales), puesto que, precisamente, proceden del Ejecutivo (cfr. los artículos 82 al 86 de la Constitución). Ahora bien, como resulta obvio, la LGC es Ley en los dos sentidos y acepciones jurídicas de este término, es decir tanto material como formalmente.

(7) Al que se refieren aquellos preceptos que dejan pendiente de regulación ciertos temas, muy concretos como, por ejemplo, los siguientes: la composición del Consejo Superior de Cooperativismo (art. 162, número 2); las opciones y peculiaridades en materia de Seguridad Social de los socios trabajadores de Cooperativas de Trabajo Asociado (Disposición Adicional Cuarta); la regulación de nuevas clases de Cooperativas (Disposición Final Segunda); la modificación de los tipos máximos de interés en una serie de supuestos (Final Tercera). Tan sólo la Disposición Final Cuarta contiene una habilitación reglamentaria genérica e indeterminada en favor del Gobierno, pero hay que advertir que, en realidad, esta facultad sólo podrá ejercitarse en la medida en que sea estrictamente necesaria «para la aplicación y desarrollo de la Ley».

(8) Que debe establecer el calendario y los requisitos a que ha de ajustarse la adaptación de los Estatutos de las Cooperativas a la Ley (Disposición Transitoria Tercera, número 2) y que puede dictar normas relativas a la petición de datos a las Cooperativas a efectos estadísticos (Disposición Final Cuarta, párrafo segundo, in fine). En cambio, no por repetida en algunas otras disposiciones, deja de ser problemática la afirmación de que dicho Ministerio de Trabajo y Seguridad Social «queda facultado para aclarar e interpretar las normas contenidas en la presente Ley»; en efecto, esto parece coincidir con buena parte del contenido de la función jurisdiccional que corresponde, en exclusiva, al poder judicial (artículo 117,3, de la Constitución). (Aquella discutible y problemática función del referido Departamento Ministerial figura en la misma Final Cuarta, antes citada).

lado (aún sin considerar las importantes Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales) revela que aparecen regulados —y casi siempre de forma completa— todos los aspectos, vertientes y «tópicos» jurídicos propios del instituto cooperativo.

4. Por otro lado, es un rasgo formal de la nueva Ley, que contrasta con la de 1974, la **técnica minuciosa o detallista** utilizada en la redacción de casi todos los preceptos. En efecto, el legislador de 1987 parece haber adoptado una metodología «anglosajona» (9), inspirada en un deseo de contemplar el rico casuismo que siempre genera la dinámica cooperativa, tanto por su especificidad institucional como por su presencia en los más diversos sectores de la economía.

Este «desmenuzamiento normativo», patente en numerosos artículos de la LGC, ha sido objeto de explicación (ya desde la fase de Proyecto de Ley) en la propia parte expositiva del texto (10), sin duda saliendo al paso de algunas críticas, formuladas, sobre todo por la Confederación Española de Cooperativas en la fase de Anteproyecto (11).

5. Como consecuencia de la amplitud de materias contempladas (apartado 3) y del grado de detalle con que son reguladas (apartado 4), estamos ante una **Ley extensa**; no ya por el elevado número de preceptos de que consta sino, sobre todo, por la notable dimensión de buena parte de los mismos, frecuentemente estructurados en varios apartados, cada uno de los cuales tiene una longitud más que media (baste citar, p. e. los artículos 9.º; 14; 16; 18; 20; 22; 27; 32; 36; 37; 40; 45; 46; 51; 52; 57; 60; 62; 69, y 70, todos ellos sin salir de los seis primeros Capítulos del Título I).

6. Finalmente, merece la pena destacar —aún dentro de la perspectiva jurídico-formalista o externa— que la nueva Ley se presenta con una **pretensión aclaratoria formal**, o explícitamente formulada, **sobre su ámbito aplicativo** en el llamado «Estado de las Autonomías». Es esta otra innovación que merece ser subrayada por dos órdenes de razones, a saber:

1.º) Porque, evidentemente, siendo la actual configuración territorial del Estado un efecto derivado de la Constitución Española (12),

(9) La expresión es de VICENT CHULIA, F. que la utilizó para calificar la redacción del art. 25 de la Ley de 1974; cfr. «La Asamblea General de la Cooperativa», en Rev. Juríd. de Cataluña; n.º 2, abril-junio 1978, pág. 184.

(10) Donde puede leerse lo siguiente: «La naturaleza y características de las Sociedades Cooperativas, exige evitar una rígida regulación de las mismas, con el fin de posibilitar y respetar la facultad de autorregulación de los socios de fijar, a través de los Estatutos, las reglas por las que ha de regirse la Sociedad, lo que obliga a introducir en la Ley una amplia casuística que flexibilice las normas establecidas con criterios de generalidad» (Exposición de Motivos, parte introductoria, párrafo quinto).

(11) Cuando emitió su informe sobre el texto prelegislativo correspondiente. También DEL ARCO, ha venido insistiendo (en los últimos números de «Mundo Cooperativo») en el carácter «detallista, reglamentista e intervencionista» de la nueva regulación.

y habiendo sido promulgada ésta el 27 de diciembre de 1978, ni la Ley anterior —fechada el 19 de diciembre de 1974—, ni su Reglamento (de 16 de noviembre de 1978) pudieron (ni debieron) plantearse el problema de los diversos grados de aplicación, en el espacio, de dichas regulaciones. En efecto, en un Estado unitario y centralizado en el que sólo se reconocía autonomía (sólo relativa y nunca legislativa) a Municipios y Provincias, las normas jurídicas eran promulgadas con eficacia general y uniforme para todo el territorio nacional. La situación es radicalmente diversa en la actualidad, cuando no sólo existen Comunidades Autónomas sino también competencias legislativas (en favor de algunas de ellas) para regular las Sociedades Cooperativas.

2.º) Porque la nueva Ley contiene, al menos, tres pronunciamientos sobre esta fundamental cuestión de aclarar hasta dónde llega (territorialmente) la aplicación de sus preceptos. Esos «momentos normativos», en los que la LGC traza unas pautas para su aplicación en el espacio, deben ser objeto de una interpretación cuidadosa y son los que siguen:

A) El art. 16, n.º 7, a cuyo tenor: «Lo establecido en este Capítulo sobre organización y competencias del Registro de Cooperativas no será de aplicación en las Comunidades Autónomas que, teniendo competencia exclusiva en materia de Cooperativas, de acuerdo con sus Estatutos, en uso de sus facultades legislativas hayan regulado su respectivo Registro de Cooperativas». Este engañoso precepto, que en un primer momento me planteó no pocas dudas —incluso desde la perspectiva de su aparente constitucionalidad problemática— (13), tiene un complejo alcance normativo que, a mi juicio, viene a significar lo siguiente:

A.1. Los aspectos estrictamente organizativos del Registro de Cooperativas o son objeto de pronunciamientos meramente descriptivos que no aportan nada nuevo (p. e. el n.º 1 del art. 16 podría suprimirse sin daño para la eficacia del ordenamiento jurídico, habida cuenta de que para el Estado se aplica el n.º 6 de este mismo precepto y para las Comunidades Autónomas rigen los Estatutos de Autonomía, los Decretos de transferencias y, en su caso, las Leyes regionales de Cooperativas) o bien constituyen auténticas normas jurídicas (número 2),

(12) Fundamentalmente, del artículo 2 y del Título VIII de dicha Carta Magna.

(13) Si se entiende que el término «competencias» incluye la posibilidad de regular con plena libertad el alcance o eficacia jurídica de las actividades registrales (incluso de modo diverso) en las cinco Comunidades Autónomas que tienen facultades legislativas sobre la cooperación. El tema, que ahora analizo, sólo lo apunté en mi trabajo «Consideraciones en torno al Proyecto de Ley General de Cooperativas de 1985, y la intervención notarial», en Rev. de Der. Notarial; núm. CXXXI - enero-marzo, 1986; pág. 401; nota (9).

del propio art. 16 y casi todo el art. 27). En este segundo caso sólo se aplican al Estado y a las Comunidades Autónomas que no tengan Ley propia, ya promulgada, sobre Cooperativas.

A.2. La distribución competencial entre las distintas oficinas del Registro Cooperativo obliga a contemplar diversos supuestos, a saber:

a) En territorio sometido sólo a legislación del Estado, o bien en el de Comunidades Autónomas con atribuciones sólo registrales, se aplican las normas de la nueva Ley sobre materia competencial (artículo 16, números 3, 4 y 5 y art. 24).

b) En territorios autonómicos con Leyes de Cooperativas propias, no se aplica la Ley del Estado para decidir cómo se distribuye la competencia entre las diversas oficinas del Registro Cooperativo autonómico; mejor dicho, no se aplica de modo directo (art. 16, n.º 7) aunque sí podría ser invocada la LGC como Derecho supletorio si hiciese falta (pues así lo establece el art. 149, n.º 3, in fine, de la Constitución). Pero, desde luego, las Cámaras legislativas y los Ejecutivos regionales son libres para aprobar otra normativa sobre esta precisa materia.

c) Cuando la modificación en el Estatuto de una Cooperativa determine la competencia en favor de otro Registro (p. e. una Cooperativa catalana pasa a tener ámbito catalano-aragonés) entonces, incluso tratándose de Sociedades sometidas a legislación autonómica, habrá que aplicar las reglas del art. 21, n.º 2 y del art. 24, de la Ley estatal, puesto que aquella mutación no afecta sólo a competencias intra-registrales (en cuyo caso sólo sería aplicable la normativa autonómica, como ordena el art. 16, n.º 7) sino también a competencias y relaciones inter-registrales, para lo cual sólo el Estado puede legislar, tanto por ser un aspecto de «ordenación de los Registros» como por constituir una «norma para resolver los conflictos de leyes» (art. 149, n.º 1, apartado 8.º, in fine, de la Constitución). (En cuanto a la regulación sustantiva, es decir de la Sociedad Cooperativa, no hay duda de que el Estatuto habrá de ajustarse a la Ley del Estado en el caso de aquella entidad que pasa a ser «catalano-aragonesa»).

A.3. Los aspectos sustantivos sobre: el valor que en Derecho tienen los asientos del Registro Cooperativo (arts. 17, 18 y 19); los requisitos de calificación e inscripción (art. 20); y clases de asientos (art. 21, n.º 1), así como los requisitos formales para acceder al Registro (arts. 22, 23 y 26), y las normas complementarias y supletorias (art. 28), son —a mi juicio— aplicables a todo el territorio español. Ello por dos argumentos, de índole constitucional, a saber:

a) Porque pueden considerarse como parte de una «regulación de condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de (algunos) derechos constitucionales» (p. e. el de aso-

ciarse, el de constituir y desarrollar válidamente empresas privadas —en este caso Cooperativas— etc.).

b) Porque, sin duda, aquella normativa es una «ordenación de un Registro público» (e incluso —aunque más limitadamente— de algunos «documentos públicos»), materia sobre la cual sólo el Estado ostenta una competencia exclusiva, como ya sabemos (art. 149,1, apartado 8.º, in fine, de nuestra Norma fundamental).

B) El segundo momento importante en el que la Ley 3/1987 se ocupa de aludir expresamente a la existencia de Comunidades Autónomas con Legislación propia en materia cooperativa, y a su influjo en la aplicación de la LGC, es dentro del Título III («Del Asociacionismo cooperativo») donde —hasta por dos veces, al menos— se reconoce que la terminología asociativa acuñada por el legislador estatal no es vinculante para las Asociaciones de Cooperativas «constituidas conforme a la legislación cooperativa dictada por la respectiva (o correspondiente) Comunidad Autónoma» (art. 159, n.º 2, párrafo tercero, y art. 160, n.º 6). Como puede verse, la LGC no sólo reconoce la validez de la diversidad semántica en materia asociativa sino también —y sobre todo— la existencia de distintas regulaciones (estatal y autonómica) en este campo, y la consiguiente inaplicación directa (subsidiariamente, siempre será posible según sabemos) del texto promulgado por el Estado, en aquellos territorios autonómicos que gozan de Ley propia (es decir, en el momento presente, País Vasco, Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana).

C) Por último, llegamos a la Disposición Final Primera, n.º 1, de la LGC, cuyo tenor es el siguiente: «La presente Ley es de aplicación a todas las Sociedades Cooperativas con domicilio social en el territorio del Estado, excepto aquellas cuyas relaciones de carácter cooperativo interno que resulten definitorias del objeto social cooperativizado, y entendiéndose por tales relaciones las de la Cooperativa con sus socios, se lleven a cabo dentro del territorio de una Comunidad Autónoma que, en uso de su competencia legislativa exclusiva, haya regulado dichas Sociedades, sin perjuicio de que establezcan relaciones jurídicas con terceros o de que realicen actividades accesorias al referido objeto social fuera del territorio de dicha Comunidad Autónoma».

Esta compleja norma ha de ser interpretada cuidadosamente puesto que la exégesis puramente literal de la misma conduciría a un doble error, a saber:

C.1. Afirmar que nunca (esto es, ni por vía indirecta o supletoria) cabe aplicar la Ley del Estado a Cooperativas ya reguladas por normas legislativas autonómicas. Semejante conclusión sera inconstitucional puesto que la LGC constituye la primera norma supletoriamente

te aplicable para resolver lagunas o dudas de los textos cooperativos autonómicos (art. 149, 3, in fine, de nuestra Carta Magna).

C.2. Sostener que ninguna parte o contenido de la Ley 3/1987 es aplicable directamente en los territorios autonómicos en los que exista legislación cooperativa promulgada. Esta tesis sería también inconstitucional pues hay una serie de materias que, no obstante estar incluidas en la LGC, tienen un alcance ultracooperativo (en el sentido de que rebasan el diseño esencial de las instituciones cooperativas) y afectan a sectores del ordenamiento sobre los que sólo puede legislar el Estado. Sin pretensiones de exhaustividad, citaré algunos de esos contenidos de la Ley 3/1987 que son aplicables en todo el territorio nacional:

a) Es materia de orden público laboral la relativa a seguridad e higiene en Cooperativas de Trabajo Asociado (art. 118, n.º 5) y al Fondo de Garantía Salarial (Disposición Adicional Cuarta, p.º 2). Por ello se debe aplicar, de modo directo, en todo el territorio español ex art. 149, 1, n.º 7, de la Constitución.

b) Es materia del Derecho de extranjería la regla del art. 118, n.º 2.º, párrafo segundo. Debe aplicarse en toda España, en base al artículo 149,1, n.º 2, del propio texto constitucional.

c) Es materia procesal la contenida en los artículos 36, n.º 8, párrafo segundo, 52 y 66. Sólo por esta razón ya deben estimarse aplicables en todo el territorio nacional (art. 149, 1, n.º 6.º, de la Constitución). Pero, además, son normas que tienen que ver con el derecho a la tutela judicial efectiva, y por tanto se trata de regulaciones reservadas a la competencia estatal y aplicables por igual en toda España (art. 149, 1, n.º 1.º, en relación con el art. 24, también de nuestra Carta Magna).

d) Es Derecho notarial la norma contenida en el art. 157 y en las Disposiciones Adicional Tercera, número 8, y Transitoria Tercera, número 4, y, por afectar a aspectos de la «ordenación de los instrumentos públicos», constituye también un área en la que sólo el poder estatal puede dictar normas (art. 149, 1, núm. 8.º, in fine, en la alusión a los «instrumentos públicos» y art. 36 sobre el ejercicio de las profesiones tituladas, ambos de la Constitución).

e) Es «ordenación de los Registros» parte de lo que ya hemos comentado más atrás (vid. supra apartado A.3.) y, por las razones allí expuestas, también deben considerarse normas aplicables en todo el territorio nacional.

f) Constituyen pronunciamientos de alcance y carácter mercantil tanto la supresión de la toma de razón (en la constitución y en otros actos de la vida de las Cooperativas) en el Registro Mercantil (artículos 6.º y concordantes), como la remisión al Código de Comercio en

materia de contabilidad (art. 91, núm. 6), así como la regulación del proceso de transformación de determinadas Sociedades mercantiles en Cooperativas de Trabajo Asociado (Disposición Adicional Tercera de la nueva Ley). Pues bien, en todos estos casos hay que recordar que, por el carácter mercantil de dicha legislación, la normativa mencionada ha de aplicarse con carácter general, uniforme e incondicionado en todo el territorio español, pues sólo el Estado puede innovar o modificar el ordenamiento jurídico mercantil (art. 149, 1, núm. 6.º, de la Constitución y preceptos concordantes de los Estatutos de las cinco Comunidades Autónomas con competencia legislativa en materia de Cooperativas).

g) Forma parte de la regulación básica del derecho constitucional a trabajar (en este caso, en régimen cooperativo) tanto la norma sobre fijación de una determinada edad mínima para adquirir la capacidad jurídica para ser socio de Cooperativa de Trabajo Asociado (art. 118, núm. 2, primer párrafo), como la previsión de trabajos que no podrán realizar los socios de tales Cooperativas, cuando sean menores de 18 años (art. 118, núm. 6). En este caso el fundamento constitucional para estimar que estamos ante una norma de competencia estatal son los números 1.º y 8.º del art. 149, 1, de la Constitución, si entendemos que el socio trabajador no es un mero asalariado o trabajador por cuenta ajena (14).

Por todo ello, discrepo de quienes se han apresurado a afirmar que la nueva Ley sólo tiene «rango (sic) de Ley supletoria de las Autónomas», o que «su carácter general es casi simbólico, porque sólo tiene carácter de Derecho Supletorio respecto al Derecho de las Comunidades Autónomas con competencia legislativa en materia de Cooperativas» (14-bis). En efecto, el complejo alcance territorial e institucional de la LGC no es problema que pueda quedar sentenciado de forma tan lacónica y simple, según he tratado de demostrar en la exposición precedente.

IV. Análisis de las innovaciones sustantivas o de fondo.

En este punto hay que distinguir entre las novedades normativas de carácter pleno o absoluto y las de alcance relativo. En efecto, no todo el contenido innovador material de la Ley 3/1987 tiene la misma categoría o densidad, pues en no pocas ocasiones se trata, únicamente,

(14) Esta es, a mi juicio, la tesis que más argumentos de todo tipo tiene en su favor. Me he ocupado recientemente de esta cuestión en «Aspectos doctrinales de las relaciones socio-Cooperativa», en «La naturaleza jurídica de las relaciones entre el socio trabajador y la Cooperativa de Trabajo Asociado»; Asociación de Estudios Cooperativos; Madrid, 1986 (págs. 27 y ss.).

de meros retoques parciales, o bien de precisiones o aclaraciones sobre normas que ya existían en el ordenamiento anterior, si bien con una formulación menos clara o patente; en cambio, es indudable, que junto a tales aportaciones limitadas, meramente clarificadoras o explicitadoras, existen artículos que contienen auténticas innovaciones absolutas o de fondo, por cuanto que suponen: bien auténticos giros radicales respecto a planteamientos normativos anteriores, bien la introducción de figuras o instituciones prácticamente desconocidas en el Derecho precedente.

Supuesta la aclaración que antecede, enumeraré separadamente los principales supuestos a incluir en uno u otro grupo de aportaciones novedosas de la LGC.

IV.1. Son innovaciones sustantivas plenas o de carácter absoluto, las siguientes:

1) La regulación, de nueva planta, sobre operaciones cooperativizadas con terceros no socios. Tal es la novedad que sobre esta materia introduce el art. 5.º de la Ley 3/1987, que la Exposición de Motivos le dedica (en su apartado I) cuatro párrafos explicativos. Dado el carácter panorámico de este trabajo no cabe analizar ahora la concreta regulación, pero sí hay que señalar que supone una ruptura con los rígidos planteamientos normativos existentes en nuestro pas, al menos, desde 1942, ruptura particularmente radical en el ámbito del cooperativismo consumidor.

2) La regulación de la Asamblea constituyente es también, sin lugar a dudas, otra aportación de la LGC que debe incluirse en este grupo; ello no significa que la regulación diseñada por el art. 9.º sea plenamente satisfactoria y carezca de problemas (15).

3) La reducción en el número mínimo de socios para legitimar la constitución y el funcionamiento normal de una Cooperativa (artículo 7.º), es otra solución normativa radicalmente novedosa, porque se separa de pautas anteriores, pese a que éstas (para Cooperativas de primer grado) se inspiraban en la solución numérica más frecuente en el Derecho Comparado (7 socios para entidades de dicho nivel). El

(14-bis) Esas frases corresponden, respectivamente, a DEL ARCO («Se ha aprobado la nueva Ley General de Cooperativas», en «Mundo Cooperativo», n.º 770 y 771; 1.º semestre, 1987; pág. 12, infra) y a MOLINA CABRERA, J. y FERNANDEZ MARTINEZ, E. («Legislación sobre Cooperativas y Sociedades Laborales». Madrid, 1987; pág. 15).

(15) A ellos me he referido —contemplando los Proyectos de 1985 y de 1986, que en este punto pasaron sin modificación a ser texto legal—, por un lado, en el número 53 (1985) de esta Revista («El Proyecto de Ley General de Cooperativas de 1985: examen de algunos problemas que suscita» págs. 12 a 16, supra) y, por otro, en el trabajo mencionado en la Nota 13 (en especial, págs. 402 a 406).

legislador ha atendido a un propósito plausible (ampliar «la posibilidad de acceso de pequeños colectivos al sistema cooperativo») (16), si bien estamos ante una regla de aplicación que sólo será posible en determinados tipos de Cooperativas (casi, fundamentalmente, de Trabajo Asociado), que resultará inviable en otros proyectos cooperativistas (p. e. todos los basados en la matriz de entidades «de Consumidores y Usuarios») y que, finalmente, puede generar la aparición —más fácil— de algunos problemas (p. e. Cooperativas de base sólo familiar y carácter cerrado) (17).

4) En el régimen de baja voluntaria del socio se introduce una doble —y muy positiva— innovación reductora, a saber: el plazo máximo de preaviso no podrá exceder de tres meses (hasta ahora podía llegar a un año), y el período de permanencia obligatorio según el Estatuto no puede prolongarse —como regla general (18)— más de cinco años (artículo 32, números 1 y 2, respectivamente). Además, hay que destacar —por su acierto y por su valor práctico— la norma según la cual a efectos del reembolso de las aportaciones se entenderá producida la baja al término del plazo de preaviso (art. 32, 1, in fine).

5) La introducción de la «baja obligatoria» (art. 33), es otra importante, y positiva, norma original que introduce la Ley 3/1987. Los posibles peligros de utilización abusiva de dicho mecanismo novedoso quedan, a mi juicio, debidamente neutralizados por el sistema de garantías y recursos previsto legalmente (idéntico al diseñado para el caso de expulsión).

6) En la regulación de los socios de trabajo, la nueva Ley, pese a lo que afirma su parte expositiva, más que «complementar» la regulación anterior la innova radicalmente, al menos en tres sentidos, a saber: a) traza un límite al número máximo de socios de trabajo que pueden integrar, simultáneamente, el Consejo Rector (art. 30, núm. 4); b) establece un sistema de imputación de pérdidas más acorde con la naturaleza societaria de estos socios (art. 30, núm. 3, párrafo segundo), lo que había sido reclamado doctrinalmente (18-bis); y c) parece ad-

(16) Tal es la explicación que, literalmente, ofrece la Exposición de Motivos de la Ley (cfr. apartado II, cuarto párrafo).

(17) Estos peligros ya habían sido detectados respecto al Proyecto de Ley de 1980, por mí mismo y por VALCARCEL RESALT, G.; vid. VV. AA. «En torno al Proyecto de Ley de Sociedades Cooperativas», Madrid, 1980; págs. 62-63 y 85, supra, respectivamente.

(18) Pues en las Cooperativas de Explotación Comunitaria de la Tierra cabe la posibilidad de llegar a diez años, prorrogables por períodos de 5 años, respecto a los socios cedentes del uso y aprovechamiento de bienes (cfr. art. 137, número 1).

(18-bis) Vid. PAZ CANALEJO, N. «La Cooperativa como superación del esquema clásico de las relaciones laborales: los socios de trabajo y las Cooperativas de Producción ante reforma legislativa» en Rev. de Polít. Soc. n.º 133; enero-marzo 1982; págs. 7 y ss.

mitir la posibilidad de que existan «socios de trabajo fundadores», esto es desde el momento de constitución de la Cooperativa (al menos, ésta es una posibilidad, que, a mi juicio, cabe deducir válidamente del artículo 30, números 1 y 5 de la LGC, comparándolos con el art. 20,1, del Reglamento de 1978).

7) La ampliación —total— de las reglas definitorias de la capacidad jurídica para ser asociado (art. 39, n.º 1) constituye un claro contenido renovador en la LGC. Sin poder entrar ahora en el análisis de esta figura, sí debo dejar apuntado, empero, que la posible eficacia de dicha institución tiene en la Ley un doble lastre, a saber: desde el punto de vista financiero es pequeño el refuerzo económico global que pueden suponer las aportaciones del conjunto de los asociados; desde una perspectiva de efectivo interesamiento o captación de terceros como posibles asociados, resulta muy limitado y escaso (y a la postre, desincentivador de tales adhesiones) el peso político que será válido reconocer a tales miembros (es decir, el derecho a estar presentes, de forma significativa, en los diversos órganos sociales, pues a muchos de éstos no tienen acceso los asociados).

8) Constituye un planteamiento normativo rigurosamente innovador la recuperación del carácter igualitario del derecho de voto en Cooperativas de primer grado (art. 47), con lo que la Ley 3/87, se sitúa de lleno en la ortodoxia cooperativa, limitadamente abandonada por el legislador de 1974, que, como es sabido, en este punto había seguido la solución de la reforma germánica de 1973.

9) Dentro de la regulación de la Asamblea General aparecen numerosas innovaciones, si bien la lectura de la Exposición de Motivos de la Ley (en su apartado VI) puede resultar engañosa, puesto que ni son todas las que están (allí enunciadas) ni están (evocadas) todas las que son. Lo veremos seguidamente.

En primer lugar hay que decir que referirse como «**innovación**» al «carácter de preceptivo que pasa a tener en nuestra legislación el acuerdo de la Asamblea General para establecer la política general de la Cooperativa» constituye una afirmación, cuando menos, muy discutible. En efecto, a la vista de los artículos 23, Dos, c, y 28, de la Ley 52/1974 (completados por los artículos 48 —en sus números 2, m, y 3— y 55 del Reglamento de 16 de noviembre de 1978), parece claro que, ya bajo la vigencia de la regulación anterior, sólo la Asamblea General podía fijar la política aplicable en cada Cooperativa, y ello con carácter preceptivo e indelegable. Lo único que, en realidad, viene a innovar —en esta materia— el legislador de 1987 es el dato temporal o cronológico, puesto que aquella competencia pasa a formar parte del contenido imperativo típico de las Asambleas ordinarias y, en consecuencia, esto quiere decir que, para cada ejercicio, tiene que haber

un pronunciamiento asambleario sobre aquella «política general» (aunque sea de pura prórroga o ratificación del acuerdo adoptado el año anterior).

En segundo lugar, tampoco es exacto afirmar que la manifestación más destacada del propósito legislativo de «facilitar la adopción de acuerdos por la Asamblea General» se centra («**en especial**») en «los relacionados con posibles incrementos de los recursos financieros propios». En efecto, siendo indiscutible que la LGC ha flexibilizado las normas necesarias para obtener decisiones válidas en esta materia (puesto que el Estatuto puede fijar como suficiente una mayoría simple de más de la mitad de los votos válidamente expresados: cfr. art. 49,2, in fine), no es menos cierto que los acuerdos asamblearios que se ven más facilitados en la nueva Ley son los de tipo electoral; en efecto, en tales casos basta obtener el «mayor número de votos» (aunque esta proporción quede muy lejos de aquella mitad más uno; p. e. un 20 por 100 de los votos podría bastar para elegir una determinada candidatura de Consejeros, si las otras dos candidaturas hubiesen obtenido sólo un 15 por 100 y un 10 por 100, respectivamente). Esta «mayoría relativa mínima» es válida y suficiente para elegir Consejeros (art. 56,2): Interventores (art. 67,3); y Liquidadores (art. 106,1); y, según creo, también para designar a los miembros del Comité de Recursos (pues, dado el silencio al respecto del art. 70, cabe aplicar, por analogía, aquella regla), salvo que el Estatuto hubiese optado por aplicar en estas elecciones la regla general del art. 49,1 (más de la mitad de los votos válidamente expresados), lo cual —a mi juicio— sería perfectamente válido. En todo caso se trata de una materia sobre la que deben pronunciarse los pactos estatutarios para evitar problemas y dificultades en la práctica.

En tercer lugar, tampoco es rigurosamente exacto decir —como afirma la Exposición de Motivos de la LGC— que «**se abre** la posibilidad de que en determinadas clases de Cooperativas el socio pueda ser representado en las Asambleas Generales por su cónyuge, ascendiente o descendiente». En efecto, ya el artículo 15, Tres, último párrafo, del Reglamento de 1978, había previsto esta figura que en su momento calificué como «socio por extensión familiar» (19), terminología de la que luego se han hecho eco algunos autores (20). Ciertamente que no era fácil encontrar un fundamento directo y explícito (para esta innovación

(19) Cfr. PAZ CANALEJO, N. «El nuevo Derecho Cooperativo Español», Madrid, 1979; págs. 471 a 473. En realidad se trata de una figura «para-social», puesto que el familiar adquiere un status de «cuasi-socio», pero no llega a ser socio cooperador en plenitud.

(20) Así ROSEMBUJ, T. en «Ley de Cooperativas. (Catalunya-Euskadi)» Barcelona, 1983, págs. 11, infra y 12, supra; también SALINAS RAMOS, F. en «Temas Cooperativos», Madrid 1982; pág. 230.

reglamentaria) en la Ley de 1974, pero hay que advertir que el Consejo de Estado, al informar el Reglamento de 1978, no objetó semejante novedad jurídica, que, por otro lado, también venía implícitamente destacada en el preámbulo de dicho texto reglamentario al considerar como uno de los aspectos destacados del régimen jurídico del socio cooperador «una atención al grupo o unidad familiar, núcleo de imputación que no sólo responde a una técnica jurídica moderna sino a planteamientos específicamente cooperativos ligados a la función de no pocas formas vigorosas de cooperación (consumo, vivienda, campo, enseñanza, etc.)» (21).

A) En cambio, sí constituye una auténtica innovación sustantiva de la LGC, que además debe ser aplaudida sin reservas, la previsión de que el acuerdo sobre cualquier punto del orden del día deba adoptarse mediante votación secreta, si lo solicita un 10 por 100 de los votos, presentes y representados» (Exposición de Motivos, apartado VI, párrafo quinto). Esta norma figura en el art. 46, n.º 3, in fine, de la Ley y había sido reclamada, en parecidos términos, por la doctrina (22). Como es obvio, su finalidad no es otra que potenciar la libertad e independencia en la emisión del voto y, en este sentido, es una técnica, en cierto modo, autenticadora y garantizadora de la calidad y conciencia democrática de las decisiones obtenidas por dicho procedimiento, formalmente reservado o no público; pero, además, parece claro que, sobre todo en pequeñas y medianas Sociedades, puede evitar o aliviar situaciones de tensiones y enfrentamientos personales, siempre indeseables en una comunidad cooperativa.

B) También es una aportación novedosa de la Ley 3/1987, la pauta establecida, con carácter general, sobre mayorías necesarias para adoptar acuerdos en la Asamblea General. Ahora bien, en este punto hay que advertir que, a mi modo de ver, el legislador ni ha reparado en un error expositivo (procedente del Proyecto), ni ha adoptado la solución más coherente con la democracia cooperativa. En efecto, respecto a lo primero baste reproducir el siguiente texto de la Exposición de Motivos: «En cuanto a la regulación de las mayorías necesarias para la adopción de acuerdos, **se mantiene** el principio general de que éstos se adoptarán por más de la mitad de los votos válidamente expresados...» (el subrayado es mío). Esta frase es, cuando menos, equívoca, puesto que el citado principio no era el acogido en la legalidad anterior y por ello mal podía «mantenerse» o conservarse; antes al contrario,

(21) Cfr. preámbulo del R. D. 2710/1978, de 16 de noviembre, B. O. del E. del 17, pág. 26157, columna izquierda, párrafo séptimo.

(22) A ello me he referido en «Seguridad jurídica, democracia interna y libertad tipológica ante la reforma de la legislación cooperativa», en Boletín del I. C. de Abogados de Madrid, Rev. Juríd. General n.º 4/1982; pág. 33.

esta pauta se aleja de la que antes regía y según la cual los acuerdos asamblearios ordinarios se adoptaban por «mayoría simple de los votos presentes y representados en la Asamblea General» (art. 52, Uno, del Reglamento de 1978). En cuanto al fondo del problema, la Ley vigente se ha posicionado del lado de quienes defienden, como principio cardinal en esta materia, la idea de facilitar la adopción de acuerdos sociales, prescindiendo de las abstenciones (que, en muchos casos, pueden expresar perplejidad de los socios que se abstienen o bien falta de información o de convicción suficientes sobre las alternativas enfrentadas en la votación); en definitiva, la nueva regla legal sobre mayorías ordinariamente suficientes (contenida en el art. 49, n.º 1) permitirá p. e. que en una Asamblea con 100 asistentes y un elevado índice de abstención (de 40 socios, pongamos por caso), aún sin que se hayan producido votos nulos, ni en blanco, los acuerdos se adopten por la exigua mayoría de 31 votos a favor (frente a 29 en contra), que, desde luego, no bastaba bajo el imperio de la legislación anterior. Por todo ello me adhiero a la corriente doctrinal que ha criticado estas soluciones (23), puesto que, en definitiva, vienen a primar la agilidad y el efficientismo decisor, sacrificando las exigencias de una democracia más rigurosa y compacta, que parece deberían ir ligadas a la necesidad de mayores dosis de convergencia entre los reunidos a la hora de obtener un genuino acuerdo asambleario, que siempre expresa la soberanía del cuerpo social.

C) Constituye, en cambio, una novedad del nuevo cuerpo legislativo, que, además, como tal es presentada correctamente en la Exposición de Motivos, haber suprimido la posibilidad de que estatutariamente puedan establecerse mayorías reforzadas (por encima de las que la Ley señala). Conviene recordar que el art. 52, Dos, del Reglamento de 1978, permitía al Estatuto de una Cooperativa agravar o reforzar la mayoría de las dos terceras partes de votos presentes y representados, necesaria para adoptar acuerdos de especial trascendencia. Ciertamente esta posibilidad, por las noticias de que tengo, no fue casi nunca utilizada en la práctica por los redactores de los Estatutos, y por ello la innovación legislativa es más fruto de la coherencia con la «idea fuerza» adoptada en este campo (facilitar la adopción de acuerdos asamblearios) que remedio contra posibles perversiones en el uso de aquella posibilidad admitida por la norma reglamentaria de 1978 (que, no obstante, nunca podrían haber llegado a exigir la unanimidad,

(23) Por lo que conozco, en España, el autor pionero en esta crítica, aplicada al campo cooperativo, ha sido VICENT CHULIA, F. «Compendio crítico de Derecho Mercantil», I, 1.ª edición, Valencia 1981, pág. 293; y, ya antes, en «El Derecho de los órganos sociales desde la perspectiva de la legislación cooperativa», en *Rev. Der. Merc.* núms. 153-154; 1979; págs. 514 y ss.

ya que ello equivaldría a dar a todo socio un poder de veto sobre la voluntad concorde de los demás cooperadores) (24).

D) Por último, aún dentro de la regulación del órgano asambleario, el sistema de Asamblea de Delegados, precedida de Juntas Preparatorias, es objeto de «numerosas innovaciones», como afirma la Exposición de Motivos que, a su vez, viene a enunciar una serie de ellas, entre las que destacan las que, resumidamente, cabe exponer así: a) elección democrática y «ascendente» (esto es, por los socios adscritos a cada Junta) de la Mesa de cada una de estas reuniones pre-asamblearias; b) supresión del derecho, antes reconocido a los socios, de asistir personalmente a la ulterior Asamblea de Delegados; c) la elección como Delegado puede valer para las Asambleas que se celebren durante tres años, si el Estatuto lo admite y tratándose de Cooperativas con más de 5.000 socios; d) los socios que desempeñen cargos sociales no pueden ser elegidos Delegados; e) el mandato que éstos reciben nunca puede tener carácter imperativo. No puedo entrar ahora en la valoración de todo este sistema, radicalmente innovado por el legislador de 1987, al que, por otro lado, ya he dedicado un análisis bastante detenido, en base a la Ley Andaluza de Cooperativas (inspirada en este punto en los Borradores de Anteproyecto de Ley estatal que circularon entre 1984 y 1985) (24-bis). Pero sí deseo hacer constar que, en punto al carácter del mandato de los Delegados, me parecía más perfecta la solución del Reglamento de 1978 que remitía al Estatuto la determinación de si dicho mandato había de ser facultativo, indicativo o incluso imperativo. De hecho, hay que advertir que ni la mejor doctrina, extranjera o nacional, se ha opuesto al mandato vinculante, ni las legislaciones autonómicas —excepción hecha del caso andaluz, por su inspiración directa en los textos pre-legislativos estatales— se han atrevido a dejar establecida aquella prohibición que, además, parece poco coherente con ciertos derechos de los socios de base (25).

(24) La nueva Ley, al haber admitido —lo que me parece lógico— que puedan constituirse Cooperativas de segundo o ulterior grado con sólo dos socios, ha tenido que reconocer la imprescindible validez del acuerdo unánime en tales supuestos (cfr. art. 47,2, in fine).

(24-bis) Vid. PAZ CANALEJO, N. «Democracia y eficiencia en las grandes Cooperativas Agrarias: desconcentración de las Asambleas de miembros y otros mecanismos de participación no convencionales» en «Agricultura y Sociedad», n.º 34; enero-marzo, 1985; en especial, págs. 135 y ss.

(25) En efecto, ni el derecho a elegir los titulares de cargos sociales, ni —en cierto modo— el de ser elegible, ni el de formular propuestas, van a poder ser ejercitados, de forma auténtica y eficaz, por los socios de base, adscritos a cada Junta Preparatoria, si los Delegados elegidos en ésta acuden a la ulterior Asamblea sin mandatos imperativos. Incluso el principio de emisión secreta de voto —en caso de elecciones a cualesquiera cargos sociales— pierde prácticamente todo su valor en las reuniones preparatorias, puesto que

10) En cuanto al Consejo Rector, el nuevo legislador, por un lado, proclama el carácter ilimitable, frente a terceros, de las facultades representativas de dicho órgano social: «salvo lo establecido en el número 2 del artículo 43» (art. 53,2, infine); por otro lado, en cuanto a la revocación del Consejo Rector, si el asunto no consta en el orden del día, exige una mayoría cualificada de los dos tercios del total de votos de la Cooperativa (art. 57,3). Esta innovación se inspira en el «criterio de facilitar el control de la Sociedad armonizándolo con la conveniencia de la estabilidad de los órganos gestores» (Exposición de Motivos, apartado VII, párrafo sexto). Cabe dudar si estos propósitos quedan bien atendidos en el nuevo cuerpo legal, puesto que:

A) Desde luego, en medianas y grandes Cooperativas aquella elevada mayoría absoluta será casi imposible de alcanzar, tanto por el elevado quorum que exige como presupuesto inexcusable como por el grado de convergencia de votos que requiere. Desde este punto de vista, la mayoría de dos tercios de los votos presentes y representados, del Reglamento de 1978 (art. 52,2,e), parecía más realista; si bien hay que reconocer que determinados sectores cooperativos lograron que el Reglamento desvirtuara la regla legal que permitía exigir **en cualquier momento** cuentas de su actuación a los miembros del Consejo Rector, al imponer la necesidad de previa constancia en el orden del día (26).

B) Si —como acabamos de ver— la facilitación del control de la Sociedad dista de haber sido propiciada normativamente por esta vía, en entidades de cierta dimensión societaria, la conveniencia de dar estabilidad a los órganos gestores quiebra totalmente en otro precepto de la LGC si tenemos en cuenta que el acuerdo asambleario de promover la acción social de responsabilidad contra los miembros del Consejo Rector no es nada difícil de obtener, y produce efectos radicales sobre aquella permanencia o estabilidad. En efecto, tal acuerdo puede ser adoptado, aunque el asunto no conste en el orden del día,

los Delegados van a poder aplicar los votos que han recibido (p. e. para elegir Consejeros, o Interventores) a su libre albedrío. Ante esta desafortunada previsión legal, el único paliativo que ahora se me ocurre es el establecimiento, por vía estatutaria, de un mandato indicativo para esos casos (puesto que tal clase de instrucciones, que dejan cierto margen al Delegado pero dentro de unas pautas, no están proscritas por el legislador).

(26) Cfr. el art. 57, Dos, párrafo cuarto, de dicho Reglamento que disponía «La Asamblea General, con expresa constancia en el orden del día, puede revocar, el nombramiento por justa causa, antes del vencimiento del plazo por el que fueron nombrados los miembros del Consejo Rector». Este precepto, de tan desordenada redacción, supuso una devaluación efectiva de las posibilidades que encerraba el art. 23, Dos, apartado a, de la Ley 52ª/1974, según la cual, la Asamblea General podía «exigir, en cualquier momento, cuentas de su actuación, a los Interventores de Cuentas, a los miembros del Consejo Rector y, a través de este órgano a la Dirección».

por más de la mitad de los votos válidamente expresados, e implica la destitución automática de los miembros del Consejo Rector afectados (art. 65, n.º 1, párrafos primero y cuarto).

Finalmente, dentro del régimen jurídico del órgano de administración, constituye uno de los mayores aciertos novedosos de la Ley vigente haber establecido una regulación expresa de la posible impugnación judicial **sumaria o abreviada** de los acuerdos del Consejo Rector, lo que viene regulado en el art. 66. No obstante, tampoco ahora se ha mostrado muy atinada la Exposición de Motivos cuando afirma que «se introduce, por primera vez en nuestro Derecho (la posibilidad) de que los socios puedan impugnar judicialmente los acuerdos del Consejo Rector», puesto que, acogiendo la doctrina jurisprudencial sobre resoluciones del Consejo de Administración en la Ley de Sociedades Anónimas, cabía entender que los acuerdos rectores eran perfectamente revisables ante la autoridad judicial, si bien por la vía (más lenta) del procedimiento declarativo ordinario correspondiente a la cuantía del litigio debatido (27).

11) Respecto a los Interventores, son innovaciones sustantivas dignas de ser destacadas, a mi juicio, las siguientes:

A) La superación de la visión legislativa anterior, que había adoptado una perspectiva exclusivamente económico-contable de la función de los titulares de este órgano. En efecto, además de esta tarea, materializada en su informe anual (art. 68), los Interventores son configurados como «órganos (sic) de fiscalización de la Cooperativa» (artículo 67,6), que tienen asignadas por el legislador una serie de tareas ligadas, por ejemplo, a la promoción y a la regularidad de las Asambleas Generales (cfr. los artículos 44, núms. 1 y 2; 48, n.º 2; 52, n.º 3, último párrafo; 66, n.º 3; etc.). De ahí que —coherentemente— se haya suprimido la adjetivación que los calificaba como («Interventores) **de Cuentas**», en la legislación precedente.

B) Haber admitido la posibilidad de emitir informe por separado, en caso de disconformidad (art. 68, n.º 4), retomando una norma del Reglamento de Cooperación de 1971.

En cambio, no me parece positivo: ni haber fijado como plazo imperativo para emitir su informe el de un mes (que en muchos casos será insuficiente), ni haber suprimido la posibilidad —antes reconocida— de que los Interventores soliciten (con cargo a la Cooperativa) los asesoramientos que estimen oportunos a las entidades federativas del movimiento cooperativo (vid. al respecto el art. 37,4, de la Ley de 1974).

(27) Para las Sociedades Anónimas tal doctrina jurisprudencial ha quedado establecida desde las sentencias del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 14 de febrero de 1968 y de 23 de marzo de 1974.

No obstante, estas deficiencias en la regulación de los Interventores quedarán probablemente contrarrestadas por la puerta que, legislativamente, se ha abierto a la auditoría externa de las cuentas.

12) El propio legislador señala como innovación más importante, en el campo al que acabo de referirme en el apartado anterior, «la exigencia de someter las cuentas anuales a auditoría externa en los supuestos en que la establezcan la Ley o los Estatutos o lo acuerde la Asamblea General» (Exposición de Motivos, apartado VIII, párrafo segundo). La remisión a la Ley hay que entenderla no sólo a normas legales extracooperativas y hacia el futuro (p. e. en los casos en que así se disponga con base en la Ley de Auditoría) sino también, en un sentido inmediato, de presente, en aquellos supuestos en los que la propia Ley General de Cooperativas lo establece, y que son los siguientes:

A) Cuando lo soliciten, por escrito, al Consejo Rector, el 15 por 100 de los socios de la Cooperativa. En este caso el Proyecto legal de 1986, igual que el de 1985, preveía que los gastos serían por cuenta de los solicitantes. Esta solución tuvo ocasión de criticarla en su momento como poco realista y escasamente equitativa (28). El texto legislativo fue corregido en la discusión parlamentaria producida en el Senado, para acomodarlo a lo establecido en el Código de Comercio para las empresas mercantiles. Por ello, la última frase del art. 69, n.º 8, de la Ley dispone: «En este supuesto los gastos de la auditoría externa serán por cuenta de los solicitantes, **excepto cuando resulten vicios o irregularidades esenciales en la contabilidad comprobada**» (el subrayado es mío).

B) Cuando se trate de Cooperativa de Viviendas y respecto a aquellos ejercicios económicos en que se produzca alguno de los siguientes supuestos (art. 131,1):

a) Que la Cooperativa tenga en promoción, entre viviendas y locales, un número superior a 50.

b) Cualquiera que sea el número de viviendas y locales, en promoción, cuando correspondan a distintas fases o cuando se construyan en distintos bloques que constituyan, a efectos económicos, promociones diferentes.

c) Que la Cooperativa haya otorgado poderes relativos a la ges-

(28) En efecto, por un lado aquel porcentaje será inalcanzable en grandes Cooperativas; por otro lado, en pequeñas y medianas entidades, si bien dicha proporción podría obtenerse sin dificultad, la carga de tener que soportar siempre los costos —nada despreciables— de una auditoría convertiría en inoperante la facultad concedida a aquella minoría. Cfr. PAZ CANALEJO, N. «Análisis del Proyecto de Ley General de Cooperativas. Aspectos jurídicos y organizativos» en «Crédito Cooperativo»; n.º 13; enero-febrero, 1986; pág. 23.

tión empresarial a personas físicas o jurídicas distintas de los miembros del Consejo Rector o Director».

Hay que advertir que, pese a la equívoca y deficiente estructura sistemática de este art. 131 (que en su apartado d) alude a los casos en que lo prevean los Estatutos o lo acuerde la Asamblea General, repitiendo lo que, para toda clase de Cooperativas, ya había dicho el art. 69,1 y silenciando otros supuestos legales), a las de Viviendas también les será de aplicación lo dispuesto en este último precepto, sobre la obligación legal de auditar las cuentas cuando lo disponga otra Ley o la General de Cooperativas. Así se deduce del número 2 del propio art. 131, y aunque este precepto no lo dijese, así resultaría de lo dispuesto en el art. 116, número 2.

13) La introducción de la figura del Comité de Recursos, como un mecanismo cuya efectiva existencia se deja al criterio de cada Cooperativa, constituye otra modificación innovadora de carácter sustantivo. El legislador pretende, con este órgano de carácter potestativo, alcanzar dos finalidades, a saber: agilizar la resolución de los recursos contra los acuerdos del Consejo Rector, y descongestionar el orden del día de las Asambleas Generales. Conviene advertir que se trata de una instancia que puede resolver recursos no sólo en materia disciplinaria sino también los de otro carácter, pues así se deduce de la redacción definitiva que —una vez más en el Senado— recibió el número 1 del art. 70 de la Ley.

14) Respecto al régimen económico de la Cooperativa cabe destacar, como innovaciones sustantivas de la LGC, las siguientes:

A) Flexibilización de las normas sobre transmisión de las aportaciones cuando el cesionario sea cónyuge, ascendiente o descendiente del socio transmitente (art. 78, 1, a, segundo párrafo).

B) Elevación del porcentaje que, sobre los excedentes netos, ha de destinarse al Fondo de Reserva obligatorio (art. 84, a).

C) Irrepartibilidad del Fondo de Reserva voluntario que, por previsión estatutaria o por decisión asamblearia, pueda existir en la Cooperativa (art. 84,b).

D) Perfeccionamiento del sistema legal de imputación de pérdidas (art. 87), cuya razón de ser explica, en esta ocasión bastante bien, la Exposición de Motivos (29).

E) Nuevo régimen de actualización de las aportaciones al capital (art. 77), que queda pendiente del tratamiento fiscal (pues si éste no fuese sensible a la peculiaridad de aquel mecanismo, en sede cooperativa, la innovación de la LGC podría quedar frustrada).

F) Preocupación normativa por lograr una aplicación diligente,

(29) Cfr., dentro de su apartado X, los párrafos séptimo al noveno.

y en todo caso no atípica, de las dotaciones del Fondo de Educación y Promoción, al que además se le vedan acciones de tipo asistencial (cfr. artículo 89, números 4 y 1, respectivamente). En este punto el probable deseo de cortar abusos cometidos por algunas Cooperativas tal vez ha llevado al legislador un tanto lejos en su afán controlador.

15) Merece la pena destacar también, como novedad sustantiva importante, la regulación de los requisitos necesarios para acordar la modificación de los Estatutos que viene establecida en el art. 92. Este precepto, inspirado en el texto del Anteproyecto de Ley de Sociedades Anónimas, de diciembre de 1978, supone tanto una mayor responsabilización de los autores de cualquier propuesta modificativa de los pactos estatutarios, como un significado avance en punto a las dosis de participación y control que legalmente se reconocen a los socios en todo el proceso de reforma de los Estatutos.

16) También es digno de ser resaltado el cuadro de innovaciones normativas sobre la fase final de la vida de una Cooperativa, que cabe resumir del modo siguiente:

A) Se regula la distinta eficacia que tienen las diversas causas disolutorias de la Cooperativa (art. 104).

B) Se preve la reactivación de la Sociedad (art. 105).

C) Se posibilita la designación de un interventor judicial de la liquidación a petición dal 20 por 100 de los votos sociales, sin perjuicio de los que puedan nombrar el Sindicato de Oligacionistas o el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (art. 107).

D) Se establece un sistema de publicación del balance final de la liquidación, y del proyecto de distribución del activo, una vez censurados, en el B. O. del E., y en un periódico de los de mayor circulación en la provincia del domicilio social, que puede sustituir la aprobación de aquéllos por la Asamblea, cuando sea imposible la celebración de ésta. Este mecanismo «facilitará la extinción jurídica de entidades que, no funcionando de hecho, carecían de cauce jurídico válido para formalizar su desaparición» (30).

17) En el Capítulo (31) dedicado a la tipología de las Cooperativas hay que distinguir dos grupos de innovaciones sustantivas, a saber:

A) Por un lado, está la regulación de nuevas clases de Cooperativas no reguladas en absoluto («Cooperativas Sanitarias») o única-

(30) Apartado XIII, párrafo tercero, in fine, de la parte expositiva de la Ley.

(31) Se trata del Capítulo XII, del Título Primero de la Ley que, pese a enumerar hasta trece clases de Cooperativas, no regula las de Crédito, para las que únicamente la Transitoria Sexta ofrece una vía normativa provisional y parcial, como se dirá en el texto.

mente aludidas muy someramente («Cooperativas de Explotación Comunitaria de la Tierra») en la legislación cooperativista anterior.

B) Por otro lado hay que mencionar el hecho de que, respecto a otros tipos cooperativos, se completa y perfecciona a fondo la regulación hasta ahora en vigor, lo que resulta particularmente aplicable a las Cooperativas de Trabajo Asociado (artículos 118 a 126), de Viviendas (artículos 129 a 132) y a las ahora llamadas «Educativas» (antes «Escolares»; artículos 146 y 147).

18) El régimen jurídico de la cooperación de segundo o de ulterior grado (art. 148) contiene, sin duda, numerosas aportaciones novedosas en las que no cabe detenerse ahora. Baste decir que la nueva disciplina combina normas originales en nuestro Derecho, aunque derivadas de la ortodoxia cooperativa, con perspectivas de puro continuismo jurídico a la hora de regular la capacidad para ser miembro de estas entidades (con la sola excepción aperturista que, para el cooperativismo agrario, preve el segundo párrafo del número 1 de aquel precepto).

19) Finalmente, el nuevo cuerpo legal regulador de las Cooperativas introduce la figura del Letrado Asesor, como profesional cuyos servicios habrán de recabar las Sociedades de cierta envergadura económica (concretamente, según la Adicional Quinta, aquellas que tengan un volumen normal de operaciones superior a 250 millones de pesetas, de acuerdo con las cuentas del último ejercicio económico). Esta norma, ya conocida en alguna Ley cooperativa autonómica (32), y desde hace años y con mayor amplitud en el ámbito de las Sociedades Mercantiles (33), puede explicarse dada la densidad jurídica de la nueva legislación cooperativa y la necesidad de deslindar las distintas áreas operativas y las diversas responsabilidades exigibles dentro de cada Sociedad (así la función gestora se encomienda al Consejo Rector y, colaborando al Director; la revisión contable a los Interventores y a los auditores externos; y las tareas de asistencia jurídica al Letrado Asesor). Además, no hay que olvidar que los acuerdos rectores pueden ser ahora objeto de una impugnación judicial sumaria; de ahí la conveniencia de que el órgano de administración (y la Asamblea General) estén debidamente asesorados. Por lo demás, se trata

(32) Concretamente, en la promulgada por la Comunidad Valenciana; cfr. el art. 48 de la Ley 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas de dicha Comunidad; si bien sólo se aplica a Sociedades con volumen de operaciones superior a 500 millones de pesetas.

(33) En virtud de lo dispuesto en la Ley 39/1985, de 31 de octubre, y en el Real Decreto 2288/1977, de 5 de agosto. La mayor amplitud se refiere a que son menos exigentes los requisitos económicos que determinan la obligación de Letrado Asesor en las Sociedades Mercantiles y a que, por tanto, son más las entidades obligadas.

(34) Cfr. VICENT CHULIA, F. «Compendio...» cit. 2.^a edic.; Barcelona, 1986, Tomo I; pág. 221.

de una innovación que había sido reclamada tanto desde la doctrina universitaria (34) como desde algún sector jurídico cooperativo (35).

IV.2. Constituyen, a mi modo de ver, **innovaciones** sustantivas, pero **de carácter sólo relativo**, en la Ley General de Cooperativas, las siguientes :

1) Por ser consecuencia de la Constitución, hay que mencionar, ante todo, la enfática proclamación del principio de libertad asociativa así como el consiguiente carácter jurídico-privado y autónomo de todas las estructuras asociacionistas del sector cooperativo (es decir, tanto las Uniones como las Federaciones y las Confederaciones de Cooperativas). Todo ello puede verse en los artículos 158, por un lado, y 159 a 161, por otro lado, de la Ley. También en consonancia con aquel postulado normativo de nuestra Carta Magna, y por ello como innovación sólo relativa, hay que mencionar la disolución «ope legis» de las Federaciones de Cooperativas y de la Confederación Española de Cooperativas (Disposición Final Sexta).

2) Por ser desarrollo, cuando no reiteración, de lo establecido en Leyes recientes (p. e. la ordenadora del seguro privado) existen en la LGC normas, como las dedicadas a las Cooperativas de Seguros, que sólo constituyen innovaciones en un sentido relativo.

3) Por no afrontar toda la problemática del sector cooperativo correspondiente, constituye una innovación relativa la regulación, muy parcial (al estar centrada en escasas cuestiones), y provisional, de las Cooperativas de Crédito, que aparece en la Disposición Transitoria Sexta de la LGC.

4) Por haber variado sólo el órgano competente para aprobarla (antes, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: art. 96, Tres, del R. D. 2710/1978; ahora, el Gobierno, según la Disposición Final Segunda de la Ley actual) tampoco pasa de ser una novedad jurídica relativa la previsión de que, por vía reglamentaria, se pueda ampliar la actual tipología legislativa de las Cooperativas.

5) Por suponer rectificaciones no radicales de la regulación anterior tampoco merecen, a mi juicio, la categoría de innovación absoluta las siguientes normas de la LGC:

A) La que eleva (a tres) el número anterior (dos) de socios que deben aprobar, con el Presidente, el acta asamblearia por el sistema diferido (art. 50, n.º 2).

B) La que reduce a cuatro años el período máximo de mandato, antes vigente (seis años), como miembro del Consejo Rector (art. 57,

(35) Vid. mi trabajo mencionado en la Nota (22) precedente.

número 1); toda vez que siempre existía, y existe, la facultad de revocación (asamblearia) de los Consejeros, en cualquier momento.

C) La que también minora en un año (fijándolo en tres) el período máximo de actuación de los Interventores (art. 67, número 2).

D) La que rebaja el porcentaje máximo de capital que un solo socio puede acumular en las Cooperativas de primer grado, que, de estar cifrado en un tercio, pasa a ser el 25 por 100 (art. 72, n.º 4). En efecto, dada la característica represión de derechos políticos respecto al capital aportado, propia del sistema cooperativo, no parece muy decisiva aquella reducción (de poco más de ocho puntos porcentuales) pues —como es sabido— en una Cooperativa las aportaciones financieras de los socios no guardan relación con el «peso específico» de éstos en el gobierno y control de la entidad.

E) También considero innovación sólo relativa la que afecta al Consejero Laboral, puesto que, si bien se mira, el art. 55, n.º 3, de la Ley vigente, avanza muy escasamente sobre lo que, en su momento, dispuso el art. 30, n.º Dos, de la norma legal de 1974. Se trata ahora sobre todo, en efecto, de clarificar el procedimiento electoral y de permitir, expresamente, que el Estatuto de Cooperativas con menos de 50 trabajadores fijos abran el Consejo Rector a uno de estos asalariados, posibilidad esta última tan bienintencionada como supeditada, en su efectividad, a la sensibilidad social de los cooperadores, titulares soberanos de la correspondiente entidad.

F) Análoga calificación, relativa, merece la norma según la cual «El cargo, indistintamente, de miembro del Consejo Rector o de Director, no podrá desempeñarse simultáneamente en más de tres Sociedades Cooperativas» (art. 62,3 de la nueva Ley). En efecto, es innegable que existe cierta diferencia con la norma que constituye su inmediato precedente (a saber: el art. 56, Dos, primer párrafo, del Reglamento de 1978, cuando afirmaba que «Nadie podrá ocupar más de tres puestos que impliquen actividades de gestión directa, incluidas todas las Cooperativas de que forme parte como socio...»). Pero, como puede verse, por un lado la diferencia es sólo de matiz —antes se incompatibilizaba a partir del cuarto puesto como Director o como Consejero gestor directo, ahora todo puesto en un cuarto Consejo Rector, aunque no comporte actividad de gestión directa— y, por otro lado —y sobre todo— se trata de imperativos mínimos que la capacidad autorreguladora de cada Cooperativa puede agravar o endurecer (p. e. exigiendo a todos sus Consejeros, por precepto estatutario, la dedicación exclusiva).

G) También pertenecen, a mi juicio, al bloque de aportaciones jurídicas relativas introducidas por la nueva LGC las normas que amplían, desde la propia Ley, el contenido mínimo o, mejor dicho,

los mecanismos o instrumentos operativos para que los socios puedan ejercitar más eficazmente su derecho a estar informados sobre la marcha de la Cooperativa. Me refiero a los números 4 y 7 del artículo 36 y a ciertos aspectos de los números 3 y 6 del mismo precepto. Este juicio no significa ignorar la importancia real que el legislador democrático ha concedido a la información exigible por los cooperadores, sino que es fruto de una comparación con el artículo 10, Dos, de la Ley de 1974, y con ciertos puntos, ya muy progresistas, del Reglamento de 1978, que permitían al Estatuto de cada Cooperativa llegar bastante lejos en este terreno (cfr. los números 2, apartado d, 4, 5 y 6, del art. 23 de aquel texto reglamentario) ((36).

(36) Insisto en que ahora estoy exponiendo las innovaciones de fondo, puesto que desde el punto de vista formal es indudable el importante salto cualitativo que, en este campo concreto, ha supuesto el nuevo ordenamiento, que dota de rango legal a una materia cuya concreción había remitido al Reglamento el legislador cooperativo de 1974. Ello no puede hacer olvidar la amplitud con que, ya entonces, se había configurado el derecho informativo de los cooperadores («...los socios podrán exigir información sobre cualquier aspecto de la marcha de la Cooperativa», decía el art. 10, Dos, de la Ley de 19 de diciembre de 1974).