

# ESTUDIOS

## **Génesis y breve análisis crítico del Nuevo Reglamento de Cooperación, aprobado por Decreto 2396/1971, de 13 de Agosto**

POR JOSE LUIS DEL ARCO

### GENESIS DEL NUEVO REGLAMENTO

Habrà que señalar como fecha inicial más inmediata el año 1961, en que se celebró la Asamblea Nacional de Cooperativas.

Desde la publicación de la Ley —aún vigente— de 2 de enero de 1942, y su Reglamento de 11 de noviembre de 1943, la mutación de las circunstancias económicas y sociales de nuestra Patria y, paralelamente, la transformación que fueron experimentando nuestras cooperativas, en todas sus clases, planteó un desfase, cada vez más acusado, entre la realidad y la norma legal.

La Asamblea Nacional de 1961 fue convocada bajo estos signos. Y una de las Ponencias presentadas, la más apasionadamente discutida, señal inequívoca de su vivencia, fue la relativa al establecimiento de las Bases para una nueva ordenación legal del cooperativismo.

Las Bases, entonces aprobadas por unanimidad, por una asamblea que, por su composición, no dejaba de ser en aquellas circunstancias efectivamente representativa, no llegaron a traducirse en Ley positiva.

Los años fueron pasando y la tarea de redactar la deseada nueva Ley se fue aplazando por las dificultades que oponían las circunstancias de cada momento.

El tema no perdió actualidad en ningún momento. En las reuniones cooperativas de cualquier clase se suscitaba siempre la necesidad y urgencia de una nueva legalidad. La prensa diaria y especializada se ocupaba también del problema. Han sido varios los anteproyectos que se han redactado en el curso de estos años, unos oficiosos, y otros oficiales, localizados en el Ministerio de Trabajo o en la Organización Sindical.

Finalmente, ante los constantes aplazamientos de una nueva Ley, se consideró inaplazable ir a la reforma del Reglamento. Se razonaba con acierto: la tarea de redactar una nueva Ley es necesariamente compleja, porque requiere, para acertar, una labor de información previa, que permita recoger la convicción de la Comunidad y, más concretamente, de las organizaciones cooperativas, y también con unas Cortes que respondan a dicha convicción, para que la Ley refleje las exigencias indispensables de una filosofía aceptada con valor universal, sin perjuicio de su obligada acomodación a la realidad socioeconómica del país.

En comparación, la redacción de un nuevo Reglamento se ofrecía como tarea más fácil. Es una disposición de rango administrativo y puede ser elaborado, con suficientes garantías de acierto, por un equipo que, aunque reducido, sea, en cierto modo, representativo, contando, además, con los informes de los diferentes departamentos ministeriales y con el previo y preceptivo dictamen del Consejo de Estado.

Otras consideraciones abonaron colocar en un primer plano la reforma del Reglamento. La Ley de 1942, en líneas generales, ni es desacertada desde el punto de vista de técnica legislativa, ni supone un obstáculo excesivo a la evolución experimentada por las instituciones cooperativas. Para actualizarla y liberarla de tachas que el correr de los tiempos habían puesto más en evidencia, habría sido bastante con suprimir o reformar una decena de artículos. Sin que con esto se quiera decir que habría quedado como una Ley adecuada a la hora presente, pero sí que habría permitido diferir su reforma.

El verdadero obstáculo venía del Reglamento de 1943, cuyo caudismo en muchos de sus artículos y el espíritu que rezumaba —que no era precisamente el de la Ley que trataba de desarrollar, porque ésta se ofrece mucho más aséptica, sino que era reflejo exagerado de la hora en que se dictó— se habían puesto en abierta contradicción con la evolución ideológica del país, en contradicción también, sino de modo expreso, tácito, con las normas de rango superior que a lo largo de los años habían ido configurando esa evolución, y cuyas normas parecían escritas para unas entidades cooperativas raquílicas y sin alientos, solución ínfima para gentes de economía débil, pero incapaces de luchar con eficacia en un mercado concurrencial y, por tanto, inadecuadas para servir los ambiciosos objetivos cooperativos.

Como resumen, se creyó sumamente necesario la reforma del Reglamento para cambiar su signo radicalmente y, recogiendo la

experiencia cooperativa innegablemente enriquecida a lo largo de cerca de treinta años, modernizar técnicas, para reforzar lo que las cooperativas tienen de empresa, poniéndolas en condiciones de luchar con iguales armas en una economía de signo liberal, pero sin olvidar los valores espirituales y sociales, que han de justificar al cooperativismo.

Y con la esperanza, además, de que el nuevo Reglamento podría ser el instrumento y cauce para mejorar la realidad cooperativa y hacerla más auténtica, preparando adecuadamente la conciencia colectiva para la tarea de una Ley de Cooperación.

## **ANALISIS CRITICO DEL NUEVO REGLAMENTO**

Los defectos advertidos en el anterior Reglamento y el deseo de arbitrar una norma que, aun siendo de rango subordinado, diera la mejor respuesta posible a las exigencias del cooperativismo en la hora presente, orientaron la reforma.

1. Es manifiesto que nuestras cooperativas, en su gran mayoría, no han podido o no han sabido desarrollar la *empresa*, y, sin embargo, es también evidente que si la cooperativa fracasa como empresa económica, fracasa socialmente y se encuentra en la imposibilidad de servir los ideales cooperativos.

*Se imponía la necesidad de fortalecer la cooperativa en cuanto empresa.*

2. La cooperativa es una forma democrática de la economía o, si se quiere, una democracia económica. Esta democracia ha de hacerse efectiva, saliendo constantemente al paso de la tendencia del socio a considerarse simple cliente y adoptar actitudes pasivas, en cuanto socio, muchas veces favorecida esta tendencia por los propios órganos rectores y gerenciales de la entidad.

*Se imponía una mejor regulación de la participación del socio y del reforzamiento de su derecho a ser informado.*

3. La democracia cooperativa no sólo exige la efectiva colaboración del socio, sino la eliminación de intervenciones y controles externos que, si se justifican transitoriamente en los cooperativismos incipientes y necesitados de una tutela inicial, se convierten, cuando desaparecen estas razones, en atentatorios a la libertad en que deben moverse las cooperativas, dentro de la observancia de los principios que las caracterizan.

*Se imponía favorecer la autodeterminación de las cooperativas.*

4. Finalmente, las cooperativas no pueden contemplarse como entes aislados, sino que está en su naturaleza relacionarse entre sí por razones ideológicas y de interés. Una política cooperativa que merezca este nombre debe favorecer la cohesión de las cooperativas, por encima de sus diferentes clases y de sus particulares objetivos, porque a todas las define una misma filosofía y unos mismos ideales.

*Se imponía reforzar el movimiento cooperativo, dándole cohesión y representatividad.*

Al margen de estos criterios inspiradores de la reforma, que son a modo de líneas maestras, pareció oportuno abordar y resolver otros problemas que planteaba la experiencia vivida y que, sin propósitos exhaustivos, destacaremos a continuación. Se refieren a:

- a) Ciertas precisiones al concepto de sociedad cooperativa.
- b) Reconocimiento de nuevas clases de cooperativas, o regulación más concreta de las ya admitidas.
- c) Modificaciones en los expedientes de constitución, modificación y disolución de las cooperativas.
- d) Las relaciones de las cooperativas con las diferentes ramas de la Administración del Estado y en especial con el Ministerio de Trabajo.
- e) Actualización del censo cooperativo para que el Registro refleje, en cada momento, las cooperativas existentes y en funcionamiento.

En los comentarios que siguen nos vamos a limitar a fijar la atención en las novedades más importantes que ofrece el nuevo Reglamento.

## **1. Fortalecimiento de la cooperativa en cuanto empresa**

Más que la Ley, el Reglamento derogado no tuvo una visión clara de las posibilidades económicas de las cooperativas.

Se desprende de la lectura de los preceptos de éste una visión de las cooperativas, en cuanto empresas, de muy cortos alcances, cual si se tratara de brindar una solución a grupos de personas económicamente débiles para conseguir, a través de la asociación, un limitado remedio a sus necesidades económicas.

Para convencerse de este juicio es suficiente recordar las disposiciones reglamentarias sobre formación del capital y reservas, el significativo silencio que guardan sobre la posibilidad de constituir cooperativas de segundo y ulterior grado, la rigurosidad con que se impone el Principio Mutualista, y el limitado margen que se deja a la agilidad comercial de las cooperativas.

Tan limitado criterio no podía favorecer la expansión económica de las cooperativas, porque las colocaba en muy inferiores condiciones para la lucha en un mercado competitivo, dentro del marco de una economía básicamente capitalista en que se desenvuelve nuestro país. Y la aplicación rigurosa de las normas reglamentarias derogadas sólo podían conducir a una renuncia por parte del cooperativismo de los ideales que lo justifican como sistema económico-social, capaz de superar los defectos de una economía capitalista sin caer en los peligros de la estatificación o colectivización. Es cerrar los ojos a la realidad desconocer que sólo una organización cooperativa potente en lo económico puede dar respuesta adecuada a las ambiciosas aspiraciones de tipo social del cooperativismo.

Entre tanto, y al correr de los años, las cooperativas más progresivas han pugnado por romper el estrecho cerco que les imponía el derogado Reglamento. No ha de extrañar, por tanto, que muchos de los artículos de éste habían quedado en letra muerta, cuando no eran infringidos abiertamente, sin que los Organismos encargados de velar por su aplicación tuvieran fuerza moral para exigir su observancia.

El nuevo Reglamento reconoce la realidad y, dentro de sus posibilidades de norma subordinada a la Ley, abre amplio cauce a la iniciativa de las cooperativas en el terreno económico, tratando de permitirles las mismas posibilidades operativas que a las empresas capitalistas, compatibles con el respeto a los Principios cooperativos.

#### *Autofinanciación de las cooperativas. Obstáculos del Reglamento anterior*

Es obvio que el primer problema que plantea toda empresa económica es el de su financiación. Sin recursos económicos es difícil desarrollar una actividad económica —comprar, vender, transformar, etc.—, y es también obvio que dichos recursos deben ser aportados principalmente por los socios.

Los principios inspiradores de las cooperativas comportan a este respecto innegables limitaciones. La irrepertibilidad de las

reservas y la prohibición de dividendos activos al capital no favorecen ciertamente la autofinanciación. A esto agregaba el derogado Reglamento una técnica confusa sobre las aportaciones capitalistas y un tope máximo de 50.000 pesetas en las llamadas aportaciones obligatorias a capital retenido —las más corrientes—, clara expresión de esa raquítica visión a que más arriba aludimos.

En contrapartida, ningún precepto del Reglamento imponía a los socios la obligación de efectuar aportaciones al capital social con lo que, de hecho y de derecho, era factible constituir una cooperativa sin ningún capital social.

Y aún cabe agregar que la irrepartibilidad de las reservas —del remanente líquido en caso de disolución— unido a la constante y acusada depreciación del signo monetario enfrentaba paradójicamente el interés de la cooperativa y de los socios. Estos no tenían interés en efectuar aportaciones al capital social sabiendo que, con el simple transcurso del tiempo, la cifra de su aportación resultaría envilecida en su poder adquisitivo, lo que equivaldría para el socio a una pérdida. Es decir, ni siquiera recibiría lo que aportó a causa de la depreciación experimentada por el dinero.

Finalmente, en el derogado Reglamento no existía solución al siguiente problema que se suele presentar. ¿Cómo proceder cuando la mayoría de los socios deseaban aumentar el capital social mediante nuevas aportaciones, y una minoría se negaba por no poder o no querer?

Se imponían soluciones realistas, y esto es lo que hace el nuevo Reglamento.

### *Obligación de aportar capital social*

El artículo 11 del nuevo Reglamento formula una declaración de principio. Los estatutos determinarán la cuantía total de la aportación obligatoria de cada socio al capital social. Es decir, ya no cabe constituir una cooperativa sin capital social, sino que éste habrá de resultar de precepto imperativo de los estatutos y ya no existe tope máximo. Naturalmente, que el Reglamento no podía fijar cuantitativamente el mínimo porque éste variará en cada cooperativa.

### *Diferentes formas de aportación*

El nuevo sistema es también mucho más ágil y fácil de entender. De los artículos 10 y siguientes se desprenden que las aportaciones de los socios pueden revestir las siguientes modalidades:

a) *Aportaciones obligatorias al capital social.* La obligatoriedad resultará de los estatutos o de acuerdo de Junta general adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes de los socios presentes o representados. Estas aportaciones habrán de desembolsarse en el plazo máximo de dos años, siempre de acuerdo con las previsiones estatutarias o de la Junta General que las impuso. *Podrán disfrutar de un interés que no exceda del legal del dinero* (hoy establecido en el 4 por 100 anual). Y se devolverán al socio cuando cause baja o la entidad se disuelva, con las deducciones, en su caso, que prevé el artículo 14.

b) *Aportaciones voluntarias.* A propuesta de la Junta Rectora, se autorizarán por la Junta General, cuyo acuerdo expresará la cuantía máxima de dichas aportaciones, el interés que percibirán, *que no podrá exceder del interés normal del dinero* (apartado k) del art. 4), y el régimen de devolución para el caso de que el socio cause baja en la sociedad.

Aclaremos que el interés normal es el del mercado de capitales en cada momento y corrientemente es superior al interés legal.

Estas aportaciones han de suscribirse en el plazo de un mes y desembolsarse íntegramente en el momento de la suscripción.

c) *Aportaciones voluntarias que no entran a formar parte del capital social* bajo cualquier modalidad jurídica y con los plazos y condiciones que establezca el acuerdo de la Junta General. Por ejemplo, préstamos, afianzamientos de operaciones con terceros, incluso suscripción de *obligaciones*, que también están reguladas en disposiciones legales.

d) Además, *con independencia de las aportaciones al capital social*, los estatutos podrán establecer la forma y cuantía de *cuotas de ingreso y periódicas, no reintegrables en caso alguno* y que se incorporarán al Fondo irrepartible de reserva (art. 13).

#### *Posibilidad de actualizar el valor de las aportaciones*

Saliendo al paso del fenómeno universal de la depreciación del signo monetario, y para que las aportaciones de los socios al capital conserven el valor adquisitivo, no obstante el transcurso del tiempo, cuando llegue el momento de que se le devuelvan, el apartado 11) del artículo 4 establece la posibilidad de actualización de dichas aportaciones en cada ejercicio económico, *en función de las variaciones experimentadas en el Índice General de Precios al por Mayor*, según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

Adviértase que *no se trata de una imposición* a las Cooperativas, *sino de una autorización*, que podrá usar o no, y que habrá de recogerse en los estatutos.

La actualización del valor de las aportaciones exigirá lógicamente una correlativa actualización del activo.

Precisamos, sin embargo, que este precepto reglamentario exigirá para que sea efectivo y eficaz el complemento de disposiciones por parte del Ministerio de Hacienda para evitar consecuencias desfavorables en materia tributaria. El precedente de normas dictadas para las empresas capitalistas facilitará seguramente la solución del problema conforme a criterios de justicia y equidad que se imponen con fuerza incontrastable. Mientras no se dicten estas normas no es aconsejable usar de tal autorización sin un previo estudio de sus repercusiones fiscales.

### *Nuevas aportaciones al capital social*

Una cooperativa no es algo estático e invariable, sino que, si el acierto guía a sus socios y rectores, tenderá a expansionarse y requerirá más recursos financieros que, en buena técnica, deben provenir, en primer término, de los propios socios. Tampoco es fácil prever esta expansión al constituirse la cooperativa y redactar sus estatutos.

De aquí que en su futuro las cooperativas se ven apremiadas por el problema de allegar nuevos recursos que habrán de acordarse por sus Juntas Generales.

Con el derogado Reglamento no había criterio seguro para resolver la pugna entre una mayoría, dispuesta a aumentar el capital social, exigiendo nuevas aportaciones a los socios, y una minoría remisa.

El nuevo Reglamento, en su artículo 11, da una correcta solución. La exigencia de nuevas aportaciones obligatorias al capital social habrá de adoptarse en Junta General con el voto favorable de dos terceras partes de los socios presentes o representados. Y el socio disconforme podrá separarse de la cooperativa siempre que así lo manifieste al Presidente de la Junta Rectora dentro de los treinta días siguientes a aquel en que se hubiera celebrado la Junta General que adoptó el acuerdo, si hubiera asistido a ella y *salvado expresamente su voto* o, en otro caso, dentro del mismo plazo contado a partir del día siguiente a aquel en que se le hubiera comunicado dicho acuerdo. Esta baja se considerará forzosa a efectos legales.

El mismo criterio se seguirá cuando la Junta General imponga a los socios nuevas obligaciones no previstas en los estatutos, por ejemplo, en el caso de que, no habiendo previsto éstos que los socios *deben* entregar sus productos a la cooperativa o comprar lo que ésta suministre, la Junta General decidiera posteriormente imponer tales obligaciones.

En cuanto al contenido de las aportaciones capitalistas puede ser dinero —la forma más corriente—, pero podrá también efectuarse en crédito, efectos, trabajo y actividad industrial, aunque en estos casos deberá constar en los estatutos las bases para la valoración de las aportaciones no dinerarias.

#### *Plazo para devolver al socio que cesa sus aportaciones*

Otra novedad importante del Reglamento es el artículo 14, porque ha resuelto un problema prácticamente insoluble anteriormente. Cuando el socio causaba baja estaba interesado en que se le devolvieran sin dilación sus aportaciones, lo que podía determinar a la cooperativa dificultades, a veces graves, cuando las cantidades a devolver fueran de importancia. El nuevo Reglamento dispone que los estatutos fijarán la forma y plazo para hacer efectivo el saldo resultante, no pudiendo exceder dicho plazo de cinco años, y si el pago fuera aplazado el socio que causó baja tendrá derecho a percibir un interés anual fijo, que estará comprendido entre el legal como mínimo y el normal del dinero como máximo.

Será muy conveniente que en los estatutos de las cooperativas no se olvide regular este extremo, porque la falta de disposición estatutaria creará situaciones enojosas y difíciles de resolver a gusto de todos.

#### *Criterio objetivo para la determinación de los beneficios o remanentes líquidos*

De la mayor importancia, dentro de las medidas orientadas al fortalecimiento de la empresa, son las normas que tratan de establecer criterios objetivos para la determinación de los rendimientos líquidos.

Es preciso salir enérgicamente al paso de una creencia generalizada, según la cual las cooperativas no obtienen beneficios. En cuanto empresas, las cooperativas están sujetas a las mismas leyes económicas que las empresas capitalistas, y la determinación de sus beneficios —o si se prefiere de sus remanentes— responde a criterios objetivos.

En tal sentido, el artículo 18 del nuevo Reglamento mejora sensiblemente el artículo 15 del derogado, pues éste disponía, con manifiesto error, que los márgenes de previsión serían fijados por los estatutos o por acuerdos de la Junta General o por convenios entre la cooperativa y sus socios. Tan extraño artículo vino a sancionar criterios subjetivistas y arbitrarios.

No nos es posible extendernos más sobre este punto, por exceder de los límites de estos comentarios, pero insistimos que es, seguramente, uno de los cruciales en el tratamiento de las cooperativas, y cuya correcta solución afecta, directa y vitalmente, a la subsistencia de la cooperativa como empresa, pues de esto depende la normal dotación de los Fondos de Reserva. Nunca se recordará bastante que la cooperativa no es ni puede ser pretexto para la obtención de beneficios indebidos por parte de los socios, y que el fin económico de aquélla se agota en procurar a éstos los servicios que les llevó a asociarse en las mejores condiciones de calidad y precio, y nada más.

#### *Fondos de Reserva y de Obras Sociales*

Se mantiene en el vigente Reglamento lo que disponía el derogado sobre constitución de Fondos de Reserva y de Obras Sociales obligatorios que serán irrepantibles por exigencia del apartado e) del 8 de la Ley. Por tanto, deberán dedicarse a estos fondos por lo menos el 25 por 100 de los rendimientos líquidos de cada ejercicio, porcentaje que en las cooperativas de crédito se eleva al 30. En cuanto a los destinatarios del Fondo de Obras Sociales, el apartado h) del artículo 4.º del nuevo Reglamento es mucho más concreto y, al mismo tiempo, más expresivo que su correspondiente anterior, al precisar que pueden aplicarse en interés de los socios, los trabajadores de la cooperativa, o de la comunidad, en general. Sobre todo, esto último abre una posibilidad que no admitía el anterior Reglamento y está poniendo el acento en el carácter altruista de las cooperativas..., aunque, como en otras normas, no pase de ser ésta una declaración platónica en tanto no se profundice y generalice el espíritu cooperativo.

En la misma línea de fortalecer la empresa cooperativa debemos destacar aquí otra novedad de suma importancia. El derogado artículo 19 disponía que los remanentes líquidos se destinarían a los fines propios de la cooperativa. Interpretando este artículo habíamos comentado que en ningún precepto legal o reglamentario se recogía la práctica de los retornos cooperativos, con la única excepción de las cooperativas de consumo, lo que no ha-

bía dejado de suscitar dificultades, en especial con el Fisco. El artículo 20 del vigente Reglamento subsana la omisión y añade algo de la mayor importancia. En efecto, dispone que las diferencias numerarias entre el total de los rendimientos líquidos y las cantidades dedicadas a Fondos de Reserva y de Obras Sociales (se sobreentiende que son los obligatorios) se podrán destinar a efectuar retornos cooperativos, a la constitución de reservas voluntarias o a otros fines propios de la cooperativa.

Nada se opone a que los estatutos y los acuerdos de la Junta General configuren dichas reservas como libres de afectación y, por tanto, susceptibles de incorporarse al capital social. Piénsese, por ejemplo, en la fórmula de los retornos rotativos u otras similares, que permiten robustecer económicamente la entidad por el acrecimiento de las reservas, pero sin que el socio se desposea definitivamente de lo que se le detrajo para dejarlo en fondo común.

Podría suscitarse la duda de si cualquier Fondo de Reserva por el hecho de serlo queda sometido a la condición de irrepartibilidad que impone el apartado e) del artículo 8.º de la Ley más arriba citado. Pero si fuera así carecería de sentido la distinción entre reservas obligatorias y voluntarias, y sin que, por otra parte, quepa hacer objeción desde el punto de vista doctrinal a ese distinto tratamiento de las reservas, según sean obligatorias o voluntarias.

### *Atemperación del Principio Mutualista*

En las cooperativas de producción, señaladamente las agrícolas, puede presentarse el caso de que, por circunstancias excepcionales no imputables a la entidad ni a sus socios, por ejemplo, una sequía anormal o un pedrisco, los procesos industriales no puedan desarrollarse en condiciones normales, porque los productos que deben aportar los socios no son suficientes en esa campaña para permitir la rentabilidad de dichos procesos. A la cooperativa se le presenta en estos casos, si ha de observarse rigurosamente la obligación de operar exclusivamente con sus socios, una alternativa, cuyas dos soluciones son igualmente perjudiciales: o paraliza en esa campaña su actividad de transformación de productos, o insiste en esta actividad a sabiendas de que el resultado arrojará pérdidas.

El nuevo artículo 22 prevé la posibilidad de operar en estos casos con terceros, es decir, se faculta a la cooperativa para adquirir de quienes no son socios los productos que no pudieron ser suministrados por los socios por causa de aquellas circuns-

tancias excepcionales, pero por *plazo determinado* y en la *cantidad estrictamente prevista*. La autorización es concedida por el Ministerio de Trabajo, previo informe de la Obra Sindical de Cooperación, y en todo caso los rendimientos líquidos obtenidos de esta forma se destinarán *íntegramente* a engrosar el Fondo de Obras Sociales.

La norma reglamentaria es bienintencionada, pero su desarrollo se presta a objeciones. Quizá sea excesivo que la autorización deba darla el Ministerio, organismo que no parece el más indicado para una resolución que, por sus características, demanda competencia técnica y urgencia adecuada al caso. Tampoco parece conveniente que todos los rendimientos líquidos engrosen el Fondo de Obras Sociales, pues sólo debe afectar este destino a los rendimientos que, proporcionalmente, sean imputables a los productos que hubo de adquirir a terceros. Finalmente, la objeción más grave es de índole práctica. Dudamos mucho que este artículo sea recordado por las cooperativas para cumplirlo en su recto sentido.

Pero seguramente las novedades más importantes que aporta el nuevo Reglamento pensando en fortalecer la empresa cooperativa y de agilizar su actuación comercial son las que se explican a continuación.

### *Cooperativas de segundo y ulterior grado*

Es muy significativo que ni la Ley de Cooperación, aún vigente, ni el derogado Reglamento aludan en ninguno de sus artículos a las cooperativas de segundo y ulterior grado. Por si quedara alguna duda, la exposición de motivos de aquélla nos dice que se abandonan los principios que informaron leyes pasadas respecto a la forma de constitución de federaciones y confederaciones, y en su parte dispositiva, la Ley pretendió canalizar el llamado Principio Federativo a través de las Uniones de Cooperativas, creación original, sin precedentes en nuestro Derecho y tampoco en el Derecho de los países de cultura afín a la nuestra. Esas Uniones concebidas como instituciones de Derecho necesario y de características indefinidas no han podido ser catalogadas abiertamente en el marco sindical o en el cooperativo y estaban dotadas de unas estructuras que las hacía inadecuadas para las actividades económicas, y además escasamente representativas.

Pero como la realidad suele ser más fuerte que los propósitos del legislador, pese al significativo silencio legal, las cooperativas de segundo y ulterior grado se han constituido al amparo del artículo 1.º de la Ley, ya que si sociedad cooperativa es la reunión

de personas naturales o *jurídicas*, personas jurídicas son también las cooperativas y, en consecuencia, les estaba permitido legalmente asociarse en una cooperativa de ámbito superior.

Pero era necesario y urgente recoger esta realidad y, a la vez, abordar los problemas más importantes que plantea la constitución de las cooperativas de segundo y ulterior grado. Este es el contenido del nuevo artículo 53.

Un primer obstáculo nacía de la disposición que, con carácter general, exige la concurrencia de quince personas naturales o jurídicas para constituir una cooperativa. El citado artículo 53 reduce dicho número a tres. Pero va más lejos aún, porque admite que, con las cooperativas, puedan asociarse directamente en la de segundo grado personas naturales u otras jurídicas, aunque éstas no sean cooperativas. Realmente, en estos casos no podrá hablarse rigurosamente de que se ha creado una cooperativa de segundo grado, ya que contará con socios directos que no son cooperativas. Por encima de las objeciones que puedan oponerse al precepto reglamentario no puede negarse que ha tomado un camino práctico y conveniente. A su amparo podrán constituirse cooperativas de ámbito geográfico extenso y que asocien directamente a personas que no pueden o no desean hacerlo a través de otra cooperativa de base.

El párrafo segundo del citado artículo 53 aborda y resuelve otra cuestión de indudable importancia. Los socios de las cooperativas de segundo y ulterior grado tienen obligación de utilizar los servicios comunes, y el alcance de esta obligación y las sanciones a que pueda dar lugar su incumplimiento se determinarán expresamente en los estatutos.

La futura Ley de Cooperación habrá de plantearse este problema con caracteres de generalidad. La relación del socio con su cooperativa en cuanto usuario de los servicios o suministros que constituyen el objetivo económico de ésta ha de configurarse no sólo como un derecho, sino también como un deber para salir al paso de actitudes egoístas y desleales, en definitiva insolidarias, de los socios. Y no hay duda que el problema se agrava en las cooperativas de segundo y ulterior grado por el mayor volumen y complejidad de sus operaciones económicas, cuyo resultado no debe quedar a merced de las decisiones inoportunas, a espaldas muchas veces del interés común, de sus socios. De momento, la disposición reglamentaria que comentamos merece plácemes.

Finalmente, el tercer párrafo de dicho artículo 53 resuelve la cuestión del voto en esta clase de cooperativas con criterio ortodoxo y coincidente con el sancionado por la A. C. I. El voto de las cooperativas y entidades asociadas podrá ser proporcional a su participación en las actividades de la cooperativa de segundo y ulterior grado, o al número de sus socios, o a similares criterios que establezcan los estatutos, pero nunca a su participación en el capital social, no pudiendo ninguna entidad asociada representar más de un tercio del total de votos. Obvio es decir que las personas individuales asociadas directamente a una cooperativa de segundo grado sólo tendrán un voto.

#### *Posibilidad de asociarse con quien no sean cooperativa*

Otra cuestión que se había planteado en la práctica y que en más de una ocasión había dado lugar a situaciones delicadas y contrarias al interés de las cooperativas era la referente a decidir si una cooperativa puede asociarse con otras personas naturales o jurídicas de naturaleza no cooperativa. Más concretamente y a título de ejemplo, ¿podía una cooperativa ser fundadora —con otras personas— de una sociedad mercantil anónima?

La respuesta por nuestra parte había sido siempre afirmativa. Si las cooperativas tienen reconocida su personalidad jurídica con el mismo alcance que cualquier otra sociedad civil o mercantil. Si pueden comprar, vender, etc., esto es, realizar toda clase de negocios jurídicos conducentes al cumplimiento de sus fines, han de poder celebrar contrato de sociedad. Si pueden adquirir acciones de no importa qué sociedad después de constituida ésta, han de poder también tomar parte en el acto constitutivo. El Derecho comparado abona la misma respuesta. En definitiva, se trata de reconocer a las cooperativas las mismas posibilidades que a cualquier otra forma de sociedad para el tráfico, pues la solución contraria equivale a ponerlas en inferioridad de condiciones.

Los argumentos contrarios se reducen a sostener que la participación en sociedades no cooperativas es inconciliable con los objetivos cooperativos, pero el reparo podría oponerse igualmente a un contrato de compra-venta, por ejemplo, y nos llevaría al absurdo de conferir en cada caso al funcionario calificador del negocio jurídico en que fuera parte la cooperativa la misión de comprobar si respondía o no a los fines cooperativos.

El artículo 54 del nuevo Reglamento quiere dar respuesta concluyente a una cuestión que nunca debió plantearse, y dispone que «para un más amplio desarrollo de su actividad económica, las

cooperativas de cualquier grado podrán asociarse con personas naturales o jurídicas de naturaleza no cooperativa». La intención del precepto es clara, aunque la redacción no es muy afortunada.

### *Conciertos entre cooperativas*

No podemos dejar de destacar en esta línea del fortalecimiento de la cooperativa en cuanto empresa el nuevo artículo 55, según el cual, las cooperativas de la misma o diferente rama podrán celebrar conciertos para fines determinados, tales como intercambio de capitales y de personal, asociado o no, la formación de fondos de compensación que aseguren la distribución equitativa de los retornos y el establecimiento de una dirección única en las operaciones concertadas, mediante delegación de poderes de las entidades interesadas.

Las posibilidades que abre este precepto reglamentario son extraordinarias y puede favorecer, con una inteligente interpretación de los rectores de las cooperativas, una constante expansión del sector cooperativo a través de pactos que faciliten la afloración de nuevas actividades, que sean complemento o desarrollo de las que ya estén plenamente en marcha, sobre la base de una efectiva solidaridad cooperativa.

Hace posible también encauzar y regular una situación intermedia y previa a la constitución de cooperativas de segundo grado, cuando aún no esté maduro el pensamiento para la formalización de éstas por cooperativas de base que, sin embargo, comienzan a tener conciencia de que sus problemas se resolverían más fácilmente mediante una acción conjunta y coordinada.

## **2. Mejor regulación de la participación del socio y reforzamiento de su derecho a ser informado**

El nuevo Reglamento regula con mejor sistemática y mayor precisión cuanto se refiere a los órganos de soberanía, gestión y control de las cooperativas.

No ha de pedírsele a la norma legal lo que no está a su alcance. Nos referimos a conseguir que la democracia se ejercite efectivamente, porque ésta descansa, en última instancia, en la formación del socio. Si el socio no está educado en el espíritu cooperativo y no tiene conciencia de los deberes que le impone su condición de tal, la Ley será letra muerta. Pero podemos pedir a ésta que, a

través de preceptos claros y rigurosos, facilite el cauce y no obstaculice el ejercicio de los derechos y deberes en que descansa la organización democrática, saliendo al paso de cualquier procedimiento que trate de falsear la voluntad social o de dificultar el derecho de información del socio. Se trata de asegurar la democracia que no es posible si se niega la información y no se facilita la formación de la opinión pública, sea de la cooperativa, de la asociación de cooperativa, o de la comunidad, en general.

El Reglamento anterior adolecía de numerosas imprecisiones y lagunas, que quedaban sin resolver en los estatutos particulares o que, incluso, daban lugar a situaciones de muy difícil solución.

El nuevo Reglamento trata de resolverlas. Veamos las novedades más importantes que presenta en cuanto:

#### a) **Juntas generales**

##### *Forma de convocatoria*

Según el artículo 33 ha de hacerse con el suficiente detalle y concreción el Orden del Día; se ha de anunciar con antelación de quince días al menos y con las condiciones y formas de publicidad que fijen los estatutos para garantizar el mayor conocimiento de dicha convocatoria entre los socios. Además, la convocatoria y el Orden del Día han de ponerse en conocimiento de la Obra Sindical de Cooperación con la misma antelación.

Quedan, por tanto, descartadas las convocatorias por sorpresa, pues a tal equivale cuando se anuncia con antelación de muy pocos días, o se omiten los mínimos requisitos de publicidad, o, en fin, el Orden del Día no expresa los asuntos que se van a discutir y decidir en la Junta.

El precepto reglamentario no puede ser más preciso. En particular, la forma de publicidad variará según la importancia y ámbito de la cooperativa. En una pequeña cooperativa, domiciliada en pueblo también pequeño, será suficiente el anuncio en el tablón de anuncios del edificio social o del Ayuntamiento. A medida que crece la cooperativa y el ámbito en que se mueve, debe exigirse el anuncio en la prensa local o provincial, incluso en el Boletín Oficial de la Provincia o del Estado. Y en todos los casos es recomendable que se dirija una comunicación escrita a todos los socios, salvo que el número de éstos sea muy grande y pueda

suplirse la comunicación con el anuncio en el órgano periodístico que, si acaso, tenga la cooperativa.

Particular importancia tiene la redacción del Orden del Día. El artículo 33 exige que se redacte con el suficiente detalle y concreción. Por ejemplo, si se trata de una modificación estatutaria deberán relacionarse, por lo menos, los artículos cuya reforma se propone.

### *Junta General ordinaria y extraordinaria*

La Junta General ordinaria es la que ha de reunirse todos los años dentro de los tres primeros meses siguientes a la terminación del ejercicio anterior.

El plazo de tres meses puede resultar demasiado corto cuando las actividades de la cooperativa sean complejas y no sea fácil cerrar los balances con la antelación exigida para su censura por el Consejo de Vigilancia y examen por los socios. Pero ese plazo está en el artículo 23 de la Ley y, por tanto, no podía alterarse reglamentariamente. Confiamos que la futura Ley establezca un plazo igual al fijado para las sociedades mercantiles.

La Junta General extraordinaria deberá convocarse, según el artículo 32, cuando lo acuerde la Junta Rectora, a propia iniciativa o a petición del número de socios que se determine en los estatutos, que en ningún caso podrá exigir que esa petición sea suscrita por más de un tercio del total de socios. Cautela esta última muy prudente, pues sale al paso de cualquier intento de cerrar el derecho de los socios a pedir Junta General extraordinaria sin más que exigir un número de socios prácticamente prohibitivo.

### *Convocatoria de oficio*

Una situación que no tenía fácil respuesta en el Reglamento anterior ha quedado esclarecida en el artículo 34 del vigente Reglamento. Nos referimos al caso en que la Junta Rectora no convocara la Junta General, ordinaria o extraordinaria, cuando fuera procedente. Dicho artículo dispone que los socios pueden acudir en queja a la Obra Sindical de Cooperación, y ésta deberá requerir a la Junta Rectora para que convoque dicha Junta General con indicación del Orden del Día, y si aquélla desatendiera el requerimiento en el plazo prudencial que se le haya fijado, la Obra Sindical deberá convocarla directamente en la forma y plazo reglamentarios, es decir, previstos en los estatutos de la entidad, y si

no se presentaran el Presidente y Secretario de la Junta Rectora, se procederá por los asistentes, como primer trámite, a efectuar el nombramiento de los que deben actuar como tales en la Junta General.

Ninguna objeción puede suscitar este precepto reglamentario. No supone injerencia de la Obra Sindical de Cooperación en la vida de la entidad, por cuanto que su función se limita a convocar la Junta General que debió convocar la Junta Rectora, pero sin que pueda inmiscuirse en las deliberaciones y decisiones de la Junta General. Se trata, como fácilmente puede comprenderse, de una actuación en defensa de los socios y de la democracia cooperativa. Y parece innecesario aclarar que si la Junta Rectora, como respuesta al requerimiento que se le dirigió para que convocara la Junta General, razona su criterio contrario y éste se ajusta a la Ley, la Obra Sindical de Cooperación se abstendrá de llevar a efecto la convocatoria.

### *Celebración de la Junta General*

Se regula en los artículos 35 y 37 del nuevo Reglamento, y también contienen normas sobre extremos que antes no estaban previstos.

Se mantiene la distinción entre reunión en primera convocatoria y en segunda convocatoria. En primera convocatoria es necesaria la asistencia de la mitad más uno de los socios. La segunda reunión podrá celebrarse cualquiera que sea el número de asistentes. Entre la primera convocatoria y la segunda mediará el intervalo que fijen los estatutos y, en su defecto, el señalado en la convocatoria. En la práctica se suele fijar un intervalo muy breve, por ejemplo, media hora o una hora. Es lástima que no se haya acabado con esta ficción, que ninguna garantía aporta, puesto que los que no llegaron a la hora primeramente señalada no es fácil que lleguen media hora o una hora después, y regular claramente una sola convocatoria. Otra cosa sería si entre la primera y la segunda convocatoria se impusiera preceptivamente un intervalo de fechas, como por ejemplo dispone la Ley de Sociedades Anónimas que establece veinticuatro horas, pero tampoco aparece muy convincente este criterio por la razón antes expuesta.

Advertencia importante. Debe expresarse en la convocatoria el día y hora señalados para la primera y segunda convocatoria, porque si sólo hubiera previsto una reunión y en ésta no concurrieran la mitad más uno de los socios, será necesario proceder nueva

convocatoria con la antelación prevista en los estatutos, nunca inferior a quince días.

La asistencia a la Junta General puede ser personal o por delegación, y el nuevo Reglamento precisa que ésta habrá de conferirse por escrito y precisamente a otro socio. Queda rotundamente descartada la posibilidad —utilizada frecuentemente— de conferir la representación a quien no es socio de la cooperativa, pero creemos que, siempre que no se suscite controversia o no haya sospecha de maniobras dolosas, son tolerables las prácticas seguidas, especialmente en las cooperativas agrícolas, confiriendo la representación a un próximo pariente —padre, hijo— del socio titular que quizá no sea el que realmente lleva la explotación agrícola.

También el artículo 35 reconoce formalmente una práctica admitida en las cooperativas con gran número de socios o de ámbito geográfico muy disperso, o sea, las llamadas Juntas Generales de segundo grado. El texto reglamentario es como sigue: «En las cooperativas con más de 500 socios o cuya actividad se extienda al territorio de varias localidades, distantes entre sí, podrán los estatutos autorizar y regular la celebración de Juntas Generales de segundo grado. Los delegados no tendrán más votos que los que correspondan a quienes de modo expreso les hayan conferido su representación».

Por último, este artículo 35 formula una declaración que echábamos en falta en la Ley de Cooperación vigente y en el Reglamento derogado. «Salvo disposición expresa de los estatutos, amparada en precepto legal o reglamentario, *cada socio tiene un voto.*» Es la expresión de la más pura democracia, recogida con las mismas palabras que se formula en la doctrina.

Pero esta declaración suscita un curioso comentario. Se salva una disposición expresa de los estatutos, *amparada en precepto legal o reglamentario*, pero no conocemos ninguna disposición de esta clase con respecto a las cooperativas de base y tan sólo existe la excepción para las cooperativas de segundo y ulterior grado en el artículo 53 del nuevo Reglamento.

Y tan riguroso es, en el criterio del Reglamento vigente, la exigencia de un socio un voto, que el apartado e) del artículo 4.º, que regula las condiciones generales de los estatutos, al admitir la proporcionalidad de los derechos de los socios en función de su participación en las actividades de la cooperativa o utilización de los servicios sociales, aclara que esta proporcionalidad no es aplicable al derecho del voto en el que regirá la regla un socio un voto.

Son Presidente y Secretario de la Junta General los que lo son de la Junta Rectora. El Presidente dirigirá la discusión y cuidará, bajo su responsabilidad, que no se produzcan desviaciones o se sometan a la decisión de la Junta cuestiones no incluidas en el Orden del Día (art. 37). Esto último, sobre todo, constituye una eficaz garantía contra posibles decisiones por sorpresa sobre asuntos no mencionados en el Orden del Día, pues entendemos que la infracción determinará la nulidad de lo acordado.

#### b) **Junta Rectora**

Dos novedades importantes presenta el nuevo Reglamento.

La designación de los rectores habrá de recaer necesariamente en *socios* —artículo 41—, precisión ésta que se echaba muy en falta y que viene exigida por el carácter personalista de la cooperativa. Cuando el socio sea una cooperativa —caso de las cooperativas de segundo grado— u otra clase de persona jurídica, la designación deberá recaer en representante o socio de dichas personas, siguiendo las normas que será aconsejable se hayan previsto en los estatutos.

La duración de los cargos se fijará en los estatutos, pero no podrá exceder de cuatro años, pero pudiendo ser reelegidos —artículo 40—. Esta limitación tiene por finalidad salir al paso del intento de fijar una duración desmesurada a los cargos de la Junta Rectora, lo que equivaldría prácticamente a negar la elegibilidad de dicho órgano.

#### c) **Consejo de Vigilancia**

También aporta el nuevo Reglamento otras dos novedades sobre el anterior.

A igual que para los cargos de la Junta Rectora, los del Consejo de Vigilancia durarán el tiempo que fijen los estatutos, pero sin que pueda exceder de cuatro años, sin perjuicio de reelección —artículo 40—.

Y el artículo 43 dispone que el Consejo de Vigilancia funcionará colegiadamente y sus actuaciones e informes se decidirán por unanimidad o mayoría, sin perjuicio de que deleguen la ejecu-

ción concreta de cada actuación en uno o dos de sus componentes. El disconforme podrá emitir informe por separado razonadamente. Esto parece requerir la necesidad de que las decisiones del Consejo de Vigilancia se reflejen en un libro que, sin embargo, no está previsto entre los que ha de llevar obligatoriamente la cooperativa.

#### d) **Derecho de información de los socios**

En cualquier sociedad, uno de los derechos fundamentales del socio es el de ser informado de la marcha de la sociedad. En las cooperativas, precisamente por su base democrática, este derecho se hace más patente. La existencia del Consejo de Vigilancia responde a ese derecho de los socios que se concreta en su ejercicio por medio de dicho órgano especializado.

Pero la actuación del Consejo de Vigilancia no agota el derecho del socio a ser informado.

El artículo 44 del vigente Reglamento no aporta novedad sustancial, pero establece precisiones sobre un derecho que siempre fue reconocido, aunque no suficientemente regulado.

Dicho artículo comienza con una declaración de principio: los socios tendrán derecho a solicitar de la Junta Rectora las aclaraciones e informes que consideren necesarios *sobre el estado de la administración y la contabilidad* de la sociedad cooperativa. Es decir, a la vez que se establece el derecho de información se limita su ámbito. El socio podrá pedir aclaraciones sobre el estado de la administración y sobre la contabilidad. Nada más. No podrá inquirir más ampliamente sobre la marcha social o sobre el uso que la Junta Rectora haga de sus funciones y poderes de gestión y representación. Estas facultades están reservadas al Consejo de Vigilancia —artículo 27 de la Ley— durante el ejercicio, y a la Junta General, que es el órgano soberano al que corresponde conocer íntegramente la actuación de la Junta Rectora e imprimir el rumbo —la política— de la cooperativa. La limitación del derecho de información del socio en dichos términos es correcta, porque si se desorbita puede convertirse en un factor gravemente perturbador de las actividades de la entidad.

Continúa el artículo 44 desarrollando la forma en que podrá ser ejercitado por el socio el derecho de información:

a) Directamente por cualquier socio durante el plazo de la convocatoria de la Junta General —no menos de quince días— en que haya de deliberarse sobre las cuentas del ejercicio o cualquier propuesta económica. Los documentos deberán estar puestos de manifiesto en las oficinas de la cooperativa para que puedan ser examinados por los socios, quienes podrán recabar, al mismo tiempo, las explicaciones y aclaraciones razonables. Dados los términos del artículo, entendemos que no puede delegarse por el socio en terceras personas, peritas o no, el examen de los documentos.

b) En cualquier tiempo, mediante solicitud presentada por un tercio de socios como mínimo, ante el Consejo de Vigilancia, que recabará de la Junta Rectora la información requerida y, en su caso, el examen de los libros contables. En este caso, las facultades concedidas al Consejo de Vigilancia son más amplias, por cuanto que llegan hasta el examen de los libros contables, pero no era necesario decirlo porque ya se le reconocen estas facultades en el citado artículo 27 de la Ley.

Si la Junta Rectora obstaculiza el derecho de información de los socios, podrán éstos reclamar ante la *jurisdicción competente*. Cual sea ésta no se dice, pero la respuesta no puede ser más que una: la jurisdicción ordinaria, porque la cooperativa es una persona jurídica de derecho privado y la cuestión planteada afecta a derechos civiles de las partes. Esta afirmación no obsta a que pueda provocarse la intervención de la Obra Sindical de Cooperación para que pueda hacer uso de sus funciones asesoras y preventivas, e incluso que la controversia sea sometida al arbitraje del Consejo Superior de Cooperación. Lo evidente, a nuestro juicio, es que la jurisdicción sindical carece de competencia en estas cuestiones.

El artículo 44 concluye con una declaración de dudosa eficacia. Es obligación de los socios —dice— mantener absoluto secreto de los datos que hubieran conocido como consecuencia de la información recibida.

### **3. Favorecimiento de la autodeterminación de las cooperativas**

La Ley de 1942 y, más aún, el Reglamento de 1943 inspiraron sus normas en criterios excesivamente intervencionistas sobre las cooperativas. Circunstancias sociales y políticas explican si no justifican dichos criterios. Pero la evolución de aquellas circunstancias al correr de los tiempos despojó a dichos criterios de justificación.

Quizá el hecho más significativo en esta evolución sea la Ley Sindical aprobada el 17 de febrero del pasado año 1971, porque muestra un rotundo y solemne contraste con la Ley de Cooperación de 1942.

La Ley de Cooperación en sus artículos 53 y siguientes confía a la Delegación Nacional de Sindicatos la organización jerárquica del movimiento cooperativo, y confiere a la Obra Sindical de Cooperación la misión de recoger, promover y dirigir dicho movimiento, así como la protección, vigilancia e inspección de las cooperativas.

La nueva Ley Sindical, en su artículo 33, atribuye a la Organización Sindical el estímulo y desarrollo del movimiento cooperativo. Ninguna otra alusión en la Ley al cooperativismo.

No puede tacharse de juicio temerario deducir que la política cooperativa o en relación con las cooperativas ha experimentado un cambio radical de signo y que, tácitamente al menos, la nueva Ley Sindical rectifica sustancialmente, cuando no deroga, la Ley de Cooperación en este orden.

Así parece que lo han entendido los redactores del Reglamento vigente, porque han procurado eliminar todas las intervenciones y controles en que se expresaba en el derogado Reglamento la tutela y vigilancia sindical sobre las cooperativas. Queda para una nueva Ley de Cooperación la definitiva supresión de los preceptos que subsisten porque están por encima de las normas reglamentarias.

En rápida explicación pondremos de manifiesto este cambio operado en la política sindical sobre las cooperativas.

El nuevo Reglamento ha eliminado el artículo 72 del antiguo, que atribuía al Delegado Nacional de Sindicatos la facultad de separar a cuantas personas, con cualquier denominación, asumieran funciones rectoras o de alta gestión en las cooperativas, y el artículo 77 que atribuía a los Jefes Provinciales de la Obra el derecho a interponer su veto a cuantos acuerdos adoptaran las Juntas Generales y Rectoras de las cooperativas.

También ha suprimido el artículo 65 anterior que autorizaba a los Jefes Sindicales y del Movimiento para destituir a los miembros de las Juntas Rectoras y de los Consejos de Vigilancia, previa formación de expediente.

Un veto subsiste, que el Reglamento no podía derogar. Nos referimos al artículo 26 de la Ley, según el cual el Delegado Sindical Provincial puede interponer su veto a los nombrados para formar parte de la Junta Rectora.

Pero si no podía derogarlo, podía regularlo para quitarle en lo posible todo viso atentatorio contra la autonomía de las cooperativas, y esto es lo que se propone el artículo 41 del vigente Reglamento.

Dice así: «El veto a que se refiere el artículo 26 de la Ley deberá interponerse inexcusablemente en el plazo de ocho días, contados desde la recepción del escrito a que el párrafo anterior se refiere, en la Obra Sindical de Cooperación, y habrá de adoptarse en resolución razonada, y fundada exclusivamente por la concurrencia en la persona vetada de alguna de las causas siguientes:

a) Que hubiese sido condenado por sentencia firme por los delitos de robo, hurto, estafa o cualquier otro incluido en el Título 13 del Libro 2.º del Código Penal.

b) Que estuviese sometido a interdicción civil o se tratase de quebrado o concursado no rehabilitado.

c) Dedicarse habitualmente a negocios económicos que hagan presumir incompatibilidad con el cargo de la Junta Rectora, salvo que la Junta General, de modo expreso, hubiera contemplado esta posibilidad y la hubiera salvado.

En ningún caso podrá ampararse el veto en motivos de pensamiento político o religioso, de raza o de sexo.

Contra el veto podrá interponerse recurso en el plazo de treinta días, a contar de la notificación al interesado, ante el Jefe Nacional de la Obra Sindical de Cooperación. También podrá interponer el mismo recurso la cooperativa, si ésta, en Junta General convocada al efecto, así lo acordara. Contra la resolución desestimada de dicha Jefatura procederá el recurso de alzada ante el Ministro de Relaciones Sindicales, y contra la decisión de éste se estará a lo dispuesto en el párrafo 1.º del artículo 55 de la Ley Sindical, 2/1971, de 17 de febrero.

Los miembros elegidos para la Junta Rectora, cumplidos los trámites y perfeccionada su elección, deben tomar posesión de sus cargos, levantándose acta. Los sustituidos tienen la obligación de facilitar esta transmisión del cargo, incurriendo, de otra forma, en responsabilidad.»

La última cita legal significa que, en última instancia, la cuestión puede llevarse ante el Tribunal Supremo y, dentro de éste, a la Sala competente para resolver los recursos contencioso-sindicales.

Con esta resolución es evidente que se ha quitado todo pretexto a la acusación de intromisión sindical arbitraria en la vida de las cooperativas, por cuanto que está rodeada de las debidas garantías para que la resolución que recaiga, si es de veto, tenga una justificación razonable.

Pero seguimos propugnando porque en una nueva Ley de Cooperación desaparezca radicalmente ese derecho de veto en favor de la autoridad sindical. Las posibles causas de incompatibilidad o recusación para ostentar cargos rectores en una cooperativa deben estar fijadas en la Ley, y el conocimiento de las controversias a este respecto deben someterse, sin excepción, al conocimiento de la jurisdicción ordinaria. Y bueno será seguir recordando que del veto del artículo 26 de la Ley apenas si se hizo aplicación por los mandos sindicales, lo que es una razón más para suprimir un precepto que sólo ha servido para ser utilizado como motivo de escándalo por los que, con buena o mala fe, recusaron nuestro cooperativismo acusándole de falta de autonomía y de antidemocrático.

En esta línea inequívoca del nuevo Reglamento, el artículo 45 dispone: «De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley, las sociedades cooperativas realizarán, con plena autonomía, las funciones exigidas por su gestión comercial, técnica y económica». Y agrega: «En consecuencia, no podrá alcanzar responsabilidad alguna a la Organización Sindical, a la Obra Sindical de Cooperación, al Ministerio de Trabajo, ni a los funcionarios de dichos Organismos por los actos y resultados de la gestión comercial, técnica y económica de las entidades cooperativas ni de los miembros o empleados de éstas».

La intención del párrafo que acabamos de transcribir es clara, y trata de salir al paso de criterios que se estiman erróneos, según los cuales puede alcanzar responsabilidad concurrente a dichos funcionarios, cuando los miembros o empleados de las cooperativas hayan cometido hechos presuntamente delictivos susceptibles de originar también responsabilidades civiles, basada aquella responsabilidad en una actuación negligente o, simplemente, en omisión culpable. No nos es posible extendernos más en un problema ciertamente de actualidad y muy sugestivo para el jurista.

También en esta línea de favorecer la autodeterminación de las cooperativas, el nuevo Reglamento, al regular en sus artículos 71 y siguientes las funciones de la Obra Sindical de Cooperación, revela bien a las claras su intención.

«La Organización Sindical, a través de la Obra Sindical de Cooperación, estimulará y desarrollará el movimiento cooperativo español, de acuerdo con lo establecido en el párrafo quinto del artículo 33 de la vigente Ley Sindical» —artículo 71—, lo que equivale a querer ampararse la norma reglamentaria en la Ley Sindical frente a la vieja Ley de Cooperación, cuyo espíritu es más intervencionista.

Al regular la función de vigilancia que corresponde a la Obra, se cuida de precisar el artículo 78 que dicha función *será exclusivamente asesora y preventiva*.

Pese a la reconocida buena orientación del vigente Reglamento es forzoso reconocer que subsisten demasiadas intervenciones estatales y sindicales sobre las cooperativas.

Habrá que remitir a una futura Ley el planteamiento franco y sistemático de la política sobre las cooperativas. Pensando en ese futuro nos atrevemos a sugerir los siguientes criterios:

Deberá aceptarse abiertamente y sin recelos que el cooperativismo español ha adquirido la suficiente madurez para que se le libere de tutelas. Cualquier tutela está pensada en interés del tutelado y mientras no se valga a sí mismo. Prolongar la tutela más allá de lo necesario es convertirla en un aparato ortopédico, atentatorio a la libertad del tutelado y de efectos contraproducentes. Incluso si no está suficiente maduro es conveniente que aprenda a manejarse solo y que adquiera reciedumbre tropezando y deduciendo enseñanzas de su propia experiencia.

Uno de los Principios cooperativos es el que propugna la independencia de las cooperativas frente al Estado, la Política y la Religión. Esto no obsta a que la Ley regule las instituciones y la actividad cooperativas, de igual modo que regula cualquier otra institución u otras actividades, porque corresponde al poder normativo del Estado definir el Derecho y asegurar el orden jurídico. Y tampoco se opone a que la Administración y la Jurisdicción aseguren el normal cumplimiento de lo legislado, dictando las normas complementarias de la Ley, inspeccionando su observancia y restableciendo, en su caso, el orden jurídico perturbado. Pero no existe razón convincente para someter las cooperativas a intervenciones o jurisdicciones especiales.

Finalmente, lo anterior es compatible con cualquier forma de ayuda al cooperativismo, en cuanto que la actuación de éste —rectamente entendido— sirve directamente la política social del Estado. La declaración de la vigente Ley Sindical, atribuyendo a la Organización Sindical, como función, el desarrollo y estímulo del

movimiento cooperativo, es irreprochable, y deberá impulsarse en lo posible dicha función, que podrá traducirse en múltiples formas de ayuda, la primera de todas, la que conduzca a la difusión y formación cooperativa. Nada se opone, tampoco, a que la Organización Sindical se asegure, mediante los instrumentos adecuados, que las medidas utilizadas para el desarrollo y estímulo del movimiento cooperativo son eficaces y no se desvirtúan, pero esta intervención o control no pueden ir más allá y, en cualquier caso, deben respetar los criterios expresados más arriba.

#### **4. Reforzamiento del movimiento cooperativo, dándole cohesión y representatividad**

El llamado Principio federativo es consustancial con el movimiento cooperativo. La Alianza Cooperativa Internacional, en su formulación de Principios, aprobada en Viena en 1966, ha puesto énfasis en la necesidad de que las cooperativas establezcan relaciones, cada vez más intensas, entre sí.

La Ley de Cooperación de 1942, aún vigente, no desconoció esta exigencia de la doctrina y trató de servirla —erróneamente— dando vida a las Uniones de Cooperativas, que habían de encuadrar obligatoriamente a todas las cooperativas, por ramas o clases. El complemento del sistema pensado estaba en la creación de la Obra Sindical de Cooperación, dotada de personalidad jurídica, y cuya función de recoger, promover y dirigir el movimiento cooperativo debería cumplirlo a través de las Uniones, y un Consejo Superior, asesor de la Obra (arts. 46, 54 y 57 de la Ley).

El sistema no ha funcionado con la eficacia requerida. El nuevo Reglamento, sin olvidar que no puede desconocer la Ley, ha introducido reformas sustanciales que seguramente contribuirán a vigorizar nuestro cooperativismo, en lo que tiene de movimiento, dándole cohesión y representatividad, con la aspiración de imbuirle un espíritu conforme con los ideales cooperativos. Es, sin duda, una pretensión ambiciosa, que necesita de la adhesión efectiva y afectiva de los que sientan dichos ideales, sin lo cual todo quedará en simples aparatos burocráticos.

a) *Uniones de Cooperativas.* Ya hemos anticipado algún comentario sobre las Uniones de Cooperativas, creación original y no muy afortunada de la Ley de Cooperación.

Los artículos 46 y siguientes de la Ley configuran las Uniones como entidades que encuadran obligatoriamente las cooperativas,

por clases; sus fines son, preferentemente, sociales (recoger, promover y dirigir las actividades cooperativas), y sólo excepcionalmente económico-cooperativos; se gobiernan por una Junta de cinco miembros, que han de ser propuestos en terna por las cooperativas encuadradas y nombrados por la autoridad sindical; y su Consejo de Vigilancia es nombrado —sin intervención de las cooperativas encuadradas— por el Delegado Provincial de Sindicatos, los de las Uniones Territoriales, y por el Ministro Secretario General del Movimiento, el de las Uniones Nacionales.

El derogado Reglamento pudo haber hecho más flexible tan rigurosa institución, pero no sólo no lo hizo, sino que extremó lo que parecía ser el pensamiento del legislador, poniendo énfasis en la exigencia de fidelidad política de los rectores, acusando más aún la subordinación a la Organización Sindical y reduciendo al mínimo la intervención de las cooperativas encuadradas. Tal es el comentario que suscita la lectura de los artículos 48 y siguientes de dicho Reglamento.

En efecto, según esos artículos correspondía al Delegado Nacional de Sindicatos determinar las Uniones Nacionales y Territoriales necesarias para llevar a efecto la organización cooperativa; sus presupuestos de ingresos y gastos habían de someterse a la aprobación de la Obra Sindical de Cooperación; no se reconocía a las Uniones, como órgano representativo de la voluntad de las cooperativas encuadradas, Junta General, pues sólo se regulaba la Junta Rectora; los cargos de la Junta Rectora y del Consejo de Vigilancia habían de recaer en militantes o adheridos de F. E. T. y de las J. O. N. S.; se hacía formar parte de la Junta Rectora un Consiliario, sacerdote designado por el obispo de la diócesis, y los componentes de la Junta Rectora y del Consejo de Vigilancia podían ser destituidos por la misma autoridad que los nombró, previa formación de expediente. Los recursos económicos reconocidos a las Uniones adolecen de evidente inseguridad, pues aparte de los donativos y de los márgenes que pudieran obtener en sus operaciones económico-cooperativas, sólo contaban con las cuotas anuales que voluntariamente acordaran las cooperativas asociadas, pero al no reconocer un órgano expresivo de la voluntad social sólo estarían obligadas a pagar cuotas aquellas que expresamente lo hubieran aceptado, pero no las que se hubiesen negado a cualquier contribución para sostener su respectiva Unión, etc., etc.

Pero, una vez más, la realidad fue más fuerte que la letra de la norma legal, y al correr de los años la vida de las Uniones fue

desviándose, en gran medida, por cauces que pudiéramos calificar de heterodoxos o de poco respetuosos con dichas normas.

Y es seguramente en la regulación de las Uniones de Cooperativas donde el Reglamento vigente ha introducido reformas más abiertamente en pugna con las que se contenían en el derogado, tratando de rectificar criterios que hoy parecen periclitados, y de vitalizar, o de revitalizar dichas entidades, para que no sean ruedas locas en el sistema, sino que engarcen efectivamente poniéndolas en condiciones —en tanto que la Ley de Cooperación mantenga su obligatoriedad— de cumplir los fines sociales, representativos y económicos eficazmente, dotándolas de estructuras adecuadas.

### *Determinación de las Uniones*

Sigue correspondiendo al Ministro de Relaciones Sindicales determinar las Uniones que sean necesarias para llevar a efecto la organización cooperativa. Pero el artículo 58 precisa que lo hará a propuesta de la Jefatura Nacional de la Obra y previo informe del Consejo Superior de Cooperación.

Esta facultad se extiende a fijar el momento de constitución de las Uniones, su ámbito territorial y las cooperativas que deben encuadrarlas, atendiendo a la coincidencia de fines y aspiraciones y a la mejor defensa y representación de intereses comunes. Esta última parte representa una novedad sobre el Derecho anterior y viene a sustraer, en cierto modo, facultades implícitamente atribuidas al Minitserio de Trabajo.

### *Expediente de constitución*

Una vez decidida la constitución de una Unión, el trámite se ajusta sustancialmente al establecido para constituir una cooperativa. En el caso de las Uniones, se reúnen como fundadoras en Junta General las entidades que deba encuadrar la Unión. Esta Junta General de constitución propondrá, al mismo tiempo, la terna para los distintos puestos de la Junta Rectora y, aunque no lo diga el artículo 59, entendemos que también debe formular la terna para los cargos del Consejo de Vigilancia. Los nombramientos se comunicarán al Ministerio de Trabajo al remitir el expediente de constitución.

Al igual que en el caso de las cooperativas, los estatutos son aprobados por el Ministerio y la Unión inscrita en el Registro especial.

## *Organos de las Uniones. Juntas Generales. Composición y Funciones*

Las reformas introducidas por el nuevo Reglamento son sustanciales y trascendentales.

En tácita contradicción con el anterior, se da carta de naturaleza a la Junta General. Con un criterio estrecho podrá argumentarse la dudosa legalidad de la reforma, por cuanto que la Ley no menciona expresamente la Junta General entre los órganos de gobierno de las Uniones, pero lo cierto es que tampoco la prohíbe, y el artículo 51 sólo atribuye a la Junta Rectora la función de *regir*, término de alcance mucho más restringido que el que emplea en el artículo 23 al referirse a la Junta General de las Cooperativas que la define como órgano de expresión de la voluntad de los socios. Cabe, por tanto, concluir con un criterio progresivo y más conforme con la realidad social, que el reconocimiento en las Uniones de Junta General no se opone a la Ley, sino que viene a llenar una laguna.

La Junta General de las Uniones estará formada por los Presidentes de las Juntas Rectoras de las entidades encuadradas, o personas que legalmente les sustituyan. Y su régimen se ajusta a lo dispuesto para las Juntas Generales de las cooperativas, según previenen los artículos 65 y 70 del Reglamento.

Las funciones de las Juntas Generales de las Uniones están determinadas en el artículo 66 del Reglamento. Repitiendo la definición dada por la Ley con respecto a las Juntas Generales de las cooperativas, dice que *es el órgano de expresión de la voluntad de la Unión*, y la importancia de esta declaración es manifiesta.

En concreto, le atribuye:

a) Aprobar los presupuestos de ingresos y gastos. Y como no se ha recogido el artículo 59 del Reglamento anterior, ha de deducirse que ya no es necesaria la aprobación posterior del presupuesto por la Obra Sindical de Cooperación.

b) Modificación de los estatutos sociales.

c) Aprobar las propuestas en terna para designación de los miembros de la Junta Rectora y del Consejo de Vigilancia. Más adelante, al comentar la designación de estos órganos veremos que también aquí la reforma ha sido sustancial.

d) En general, y en cuanto sea de aplicación, les atribuye también todas las facultades que la Ley y el presente Reglamento conceden a las Juntas Generales de las cooperativas. También veremos después la importancia de esta concesión al estudiar los recursos económicos de las Uniones.

## *Composición y funciones de la Junta Rectora*

En este punto, el nuevo Reglamento venía constreñido por el artículo 51 de la Ley, que limita el número de componentes de la Junta Rectora a cinco, y establece su designación a base de terna y posterior nombramiento por la autoridad sindical, pero las novedades aportadas en los artículos 67 y 68 en cuanto a requisitos para ser rector y procedimiento de designación son también de gran importancia.

La elección ha de recaer precisamente en socios de las cooperativas encuadradas, con una antigüedad al menos de seis meses en la entidad cooperativa que les proclame con la aceptación del interesado. Esta exigencia de antigüedad no se comprende claramente cuál pueda ser la razón, y puede objetarse, en cambio, que contradice el principio de igualdad de derechos de todos los socios.

La elección para las ternas recaerá entre los proclamados candidatos. La elección se efectúa en Junta General ordinaria que se celebre el año en que corresponda cesar a los que estuvieran en funciones. El voto ha de ser secreto y habrá de contener tres nombres distintos para cada puesto, reputándose nulo si se repiten los nombres en distintos puestos. Serán incluidos en las ternas los que alcancen en la elección los tres primeros puestos para cada cargo. Los nombramientos se efectuarán por la autoridad sindical que señala el artículo 51 de la Ley.

Se ha suprimido el sacerdote-consiliario de la Junta Rectora.

Es evidente que el nuevo procedimiento trata de asegurar la máxima representatividad de los designados para los puestos de la Junta Rectora.

El artículo 68 contiene un último párrafo que lo echamos en falta al regular las Juntas Rectoras de las cooperativas. En caso de vacante anticipada la propia Junta Rectora elevará propuesta en terna, estimándose provisional el nombramiento hasta la próxima Junta General, en que se procederá a la designación definitiva. El así nombrado sólo desempeñará el cargo por el tiempo que restase al que sustituyó.

La duración de los cargos será de cuatro años, renovables por mitad cada dos, pudiendo ser reelegidos. Y agrega el artículo 67: El cargo de Presidente será renovable al término del segundo bienio.

En cuanto a sus funciones, precisa el artículo 67 que corresponde a la Junta Rectora las facultades de gestión y representación de las Uniones. Son las mismas palabras que emplea la Ley

al referirse a las Juntas Rectoras de las cooperativas y su interpretación no ofrece dificultades.

### *Consejo de Vigilancia. Composición y funciones*

El artículo 69 dispone que se compondrá de tres miembros que habrán de ser socios de las sociedades y Uniones encuadradas. Aquí no repite la exigencia de antigüedad de seis meses, y su alusión a las sociedades y Uniones encuadradas no es muy acertada.

El procedimiento electoral ha de ajustarse, a nuestro entender, al mismo establecido para los cargos de la Junta Rectora.

La duración del cargo se limita a cuatro años. No dice que pueden ser reelegibles, pero puede darse por admitido.

### *Competencia de las Uniones de Cooperativas*

En el pensamiento de la Ley —artículo 50—, los fines preferentes de las Uniones son de orden social —promover, dirigir las actividades cooperativas—, pues las actividades de orden económico-cooperativo sólo pueden desempeñarlas *en su caso*, y estos casos son los tres que tasativamente se relacionan en dicho artículo 50.

El derogado Reglamento desarrollaba esos fines sociales en el artículo 51.

En la práctica y en gran número de Uniones el criterio del legislador no había sido rigurosamente observado. Los que llamamos fines sociales, por múltiples causas que ahora no vamos a analizar, fueron descuidados y los fines económicos se acometieron sin respetar la subsidiariedad impuesta por la Ley. En especial, las exigencias del apartado c) del mencionado artículo 50 eran olvidadas y las Uniones tomaban la iniciativa de actividades cooperativas no solicitadas por las cooperativas encuadradas y sin la debida intervención de éstas.

El nuevo Reglamento desarrolla y ordena la materia más sistemáticamente en los artículos 60 y 61, a la vez que introduce precisiones de la mayor importancia. Veámoslo en rápida síntesis:

a) En cuanto a los que venimos llamando fines sociales:

Se recogen prácticamente todos los que se enumeraban en el derogado artículo 51, pero además se atribuye expresamente a las Uniones:

— «Representar los intereses generales de las cooperativas, pudiendo ejercitar las acciones legales procedentes.» Este precepto bien merece un comentario. Ocurría que cuando se dictaba una disposición general que las cooperativas estimaban perjudicial para sus intereses acordaban que su Unión interpusiera recurso contencioso-administrativo, pero los Tribunales negaban a aquella legitimación activa por no tener concedida en ningún precepto legal la representación de los intereses generales de las cooperativas. Habremos de esperar el primer caso que se presente para saber si el nuevo texto reglamentario ha subsanado dicha omisión.

— «Organizar los servicios de asesoramiento que se les encomienden.»

— «Promover y facilitar el funcionamiento de los servicios contables y estadísticos.»

Estamos convencidos de que los servicios económicos de interés común a las cooperativas deben ser canalizados por éstas normalmente a través de cooperativas de segundo y ulterior grado, y que el verdadero papel de las Uniones está en la realización de los fines sociales. En este orden de ideas, cuanto se haga porque las Uniones organicen los servicios de asesoramiento jurídico, técnico, fiscal, etc., en interés de sus cooperativas contribuirá decididamente a la mejor estructuración y funcionamiento de nuestro cooperativismo. Es también una vieja aspiración llegar a la uniformidad contable y que ésta se complete con la organización de cuadros de expertos con la doble función de asesorar a los gestores y administradores de las cooperativas y de censurar las cuentas que deban someterse a la aprobación periódica de las Juntas Generales, y todo lo anterior complemento indispensable para conseguir una exacta estadística de las entidades cooperativas.

b) En cuanto a las actividades económico-cooperativas:

— Cuando se trate de actividades encargadas por el Estado o la Obra Sindical de Cooperación, las Uniones se atenderán a las instrucciones que expresamente se dicten por el organismo competente, y contarán con los recursos económicos que, a tal efecto, les sean facilitados.

— Cuando se trate de actividades solicitadas por las cooperativas, «*será requisito indispensable* que antes de dar comienzo a las operaciones económicas conste por escrito el pacto de las cooperativas que hayan solicitado dichas actividades, con regulación de su objeto y el régimen establecido para la financiación y realización de las mismas. Estas se llevarán registradas en libros se-

parados y en la antefirma de los documentos que se produzcan se hará expresa mención del Grupo o Sección, con denominación adecuada. Todas las consecuencias económicas habrán de recaer, en provecho o pérdida, exclusivamente sobre las cooperativas por cuya cuenta, riesgo o intervención se actúa, sin perjuicio de las participaciones que en márgenes de previsión o excesos de percepción se hayan previsto en favor de la Unión respectiva por sus servicios de gestión». La claridad y contundencia de estos términos hace innecesario todo comentario.

### *Recursos económicos de las Uniones*

El artículo 63 del nuevo Reglamento repite casi literalmente el artículo 57 del derogado, pero a nuestro juicio la nueva estructura de las Uniones ha producido, de rechazo, en este punto de los recursos económicos una mutación trascendental. Sigue diciendo el nuevo Reglamento que, entre dichos recursos, se cuentan las cuotas que voluntariamente acuerden las cooperativas encuadradas, pero con el sistema anterior, al no existir Junta General en las Uniones, esto es, órgano expresivo de la voluntad social, sólo estaban obligadas a pagar cuotas —ya lo destacamos más arriba— las que de modo expreso hubieran aceptado tal obligación, en tanto que desde ahora, al existir un órgano que expresa la voluntad social, el acuerdo adoptado mayoritariamente por la Junta General con los requisitos de fondo y forma exigidos por la Ley y el nuevo Reglamento, obligará también a la minoría disconforme.

No creemos que pueda dudarse razonablemente de esta interpretación, que apoya, además, un criterio progresivo, pues solamente teniendo las Uniones recursos económicos procedentes normalmente de sus cooperativas podrán cumplir los fines sociales que se les atribuyen. Pensamos que el régimen de cuotas puede ser tan flexible y equitativo como acuerden las cooperativas en Junta General, en función de los servicios que traten de organizarse y de su mayor o menor utilización por cada cooperativa. Sólo por este camino podrán constituirse y funcionar Uniones que respondan al Principio federativo que es, en última instancia, su justificación.

b) *Acción Sindical en relación con las cooperativas. La Obra Sindical de Cooperación.* Ya hemos aludido al artículo 71 del nuevo Reglamento según el cual, la Organización Sindical, a través de la Obra Sindical de Cooperación, estimulará y desarrollará el movimiento cooperativo español, de acuerdo con lo establecido en la Ley Sindical.

Se reafirma aquí, de modo mucho más preciso que en la Ley y en el Reglamento derogado, que la actuación sindical sobre las cooperativas se llevará a efecto *a través* de su órgano especializado, que es la Obra Sindical de Cooperación. Y se limitan las funciones a estimular y desarrollar el movimiento cooperativo. Nos remitimos a comentarios anteriores sobre el alcance que, a nuestro juicio, supone esta declaración recogida de la vigente Ley Sindical.

### *Funciones de la Obra Sindical de Cooperación*

Es muy significativa la lectura del nuevo artículo 72. Es manifiesto que no se ha tenido interés en insistir en los conceptos de la Ley sobre *protección, vigilancia, inspección, tutela*. Se ha considerado suficiente con hacer una referencia a la Ley. En cambio, destacan las funciones de promover, recoger u orientar (ya no se dice dirigir) el movimiento cooperativo, con especial atención a su difusión y enseñanza, así como al intercambio de experiencias nacionales y extranjeras; mantener la armonía; organizar estadísticas; representar los intereses generales de las cooperativas...

Dos notas creemos importante destacar. Una es que las funciones de la Obra deberán ser desempeñadas *preferentemente* a través de las Uniones. Otra, que está en la misma línea que la anterior, que la representación de los intereses generales de las cooperativas sólo entra en juego cuando afecte a distintas Uniones Nacionales, o cuando no ejercite la representación la Unión correspondiente, o cuando ésta lo pida expresamente. Es decir, indirectamente se trata de reforzar el Principio federativo y de eliminar lo que en el funcionamiento de la Obra pueda haber de burocratismo.

Volvemos a recordar que la función de vigilancia confiada a la Obra será *exclusivamente asesora y preventiva* —artículo 78.

Y en este mismo propósito de atenuar todo lo que despierte ideas de jerarquización, se prevé en el artículo 73 que el Jefe Nacional de la Obra se denomine Director Nacional, y los Jefes Provinciales, Directores Provinciales. No son estas reformas baladíes, porque no puede desconocerse la magia implícita en determinados vocablos.

c) *El Consejo Superior de Cooperación*. Seguramente la reforma llevada al nuevo Reglamento con propósito más ambicioso sea la que se refiere a la estructura y funciones dadas al Consejo Superior de Cooperación. Nos atrevemos a afirmar que, definido

el Consejo Superior de Cooperación como un *órgano asesor* de la Obra Sindical de Cooperación —artículo 57—, tal como se le desarrolla en el nuevo Reglamento se presenta con vocación para asumir, en un paso más adelante de la legalidad, el puesto de verdadero órgano rector del movimiento cooperativo español. Tal es nuestro juicio y nuestro confesado deseo de verlo convertido en realidad.

### *Composición del Consejo Superior de Cooperación*

Definido el Consejo como «el más alto organismo asesor de la Obra Sindical de Cooperación en el desempeño de sus funciones, dentro de los principios informantes de la política económica y social del Estado» —artículo 80—, es lógico que su ámbito se haya centrado dentro de la Organización Sindical.

Su composición es como sigue:

Presidente: El Ministro de Relaciones Sindicales, con facultad de delegación.

Vicepresidente: El Jefe Nacional de la Obra Sindical de Cooperación.

Vocales:

a) Los Presidentes de las Uniones Nacionales.

b) Doce vocales designados por el Ministro de Relaciones Sindicales, a propuesta de los demás miembros del Consejo Superior de la Obra Sindical de Cooperación, entre las personas de relevantes conocimientos o experiencias en el movimiento cooperativo.

c) Un número de representantes de las diversas modalidades de sociedades cooperativas no inferior a los dos tercios de la totalidad de los componentes del Consejo. Un Reglamento aprobado por el Ministro de Relaciones Sindicales, a propuesta de la Obra Sindical de Cooperación, regulará el procedimiento electoral para la designación de estos vocales.

Secretario: El de la Obra Sindical de Cooperación.

Un simple recuento de esta composición ha de tranquilizar a los más exigentes cooperativistas. La más amplia mayoría queda asegurada para los representantes de las cooperativas. Y será de desear que varios de esos doce vocales a designar por el Ministro de Relaciones Sindicales, a propuesta de los demás miembros del Consejo, además de reunir la cualidad de contar con relevantes conocimientos o experiencias en el movimiento cooperativo, traigan la voz de ramas de la Administración más directamente rela-

cionadas con el cooperativismo en sus diferentes clases, pues no será conveniente que el Consejo se mueva en un círculo cerrado y exclusivista.

### *Funciones del Consejo Superior de Cooperación*

Están detalladas en los artículos 82 y 83, que vamos a comentar brevemente.

1. Destacaremos, en primer lugar, que el informe del Consejo en la mayor parte de los casos *es preceptivo*. Tales son en los proyectos de *disposiciones legales y reglamentarias de carácter general* que se refieran directamente a las cooperativas; en la *redacción e interpretación* de las *instrucciones y circulares de la Organización Sindical* para el desarrollo de la legislación cooperativa en la esfera de su competencia; en la redacción de *estatutos-tipo* y de las *reglas uniformes de contabilidad*; en la ordenación de las relaciones entre las diferentes ramas de la cooperación; en la redacción de las ordenanzas o reglamentos para el ejercicio de sus funciones por los veedores cooperativos; en la *fijación del ámbito territorial y funcional* de las Uniones; en cuantos *asuntos de importancia trascendental*, deba resolver la Obra Sindical de Cooperación y en los que se imponga dicho informe por disposiciones legales o reglamentarias, y, como trámite previo, en la *propuesta o acuerdo de disolución* de una entidad cooperativa cuando se fundamente en el apartado a) del artículo 29 de la Ley y apartado c) del artículo 91 del Reglamento. Hemos subrayado lo que consideramos novedades más importantes.

2. También debe informar el Consejo cuando lo pida la Obra Sindical de Cooperación o la Administración Pública en relación con la calificación, funcionamiento y extinción de las entidades cooperativas.

En nuestro entender se insinúa aquí un cauce para resolver una cuestión delicada y de difícil reglamentación. Las normas para constituir una cooperativa son regladas y precisas para que la decisión no pueda depender del arbitrio ministerial. Pero la cooperativa se define como una sociedad personalista organizada sobre determinados principios. En la base, los socios deben representar economías personalistas, ya se trate de personas naturales o jurídicas. Doctrinalmente, parece pugnar con la naturaleza cooperativa la sociedad formada por empresas claramente capitalistas. Pero la determinación de límites no es fácil. ¿Cómo decidir, en los casos dudosos, si la proyectada cooperativa —aún concurrendo formal-

mente los requisitos legales— pertenece al sector cooperativo? Es una cuestión sobre la que puede discutirse indefinidamente, y se discute en la doctrina, sin llegarse a conclusiones definitivamente convincentes. El mismo problema puede plantearse cuando la cooperativa ya fue constituida, pero en su funcionamiento y composición personal experimentó evidentes desviaciones. Referir a un Consejo Superior de Cooperación, que por su composición sea representativo del espíritu cooperativo, el informe sobre lo que pertenece o no pertenece al sector cooperativo, puede ser una solución que satisfaga la justicia, asegurando el respeto al Derecho. He aquí un tema sobradamente sugerente, pero en el que no podemos extendernos más.

3. Se ha restablecido la función arbitral del Consejo en los términos que se recogen en el artículo 83 y que a continuación transcribimos:

«El Consejo Superior arbitrará en las cuestiones que se planteen entre las entidades cooperativas, o entre éstas y sus socios, cuando ambas partes soliciten este arbitraje o estén obligadas a ello a tenor de sus Estatutos.

La función arbitral conferida al Consejo Superior de la Obra Sindical de Cooperación está excluida de la Ley de Arbitraje de Derecho Privado, de 22 de diciembre de 1953, y sus decisiones participarán de la naturaleza de los acuerdos transaccionales. Contra ellos no cabrá recurso alguno en la vía sindical ni administrativa.

Los afectados por dichas decisiones arbitrales podrán pedir su cumplimiento ante los Juzgados y Tribunales competentes de la jurisdicción ordinaria y sólo podrán quedar sin efecto por las causas de invalidación de los contratos.

El Consejo Superior podrá rechazar el ejercicio de la función de arbitraje cuando la cuestión sometida a su conocimiento no sea específicamente cooperativa.»

El derogado Reglamento había previsto este arbitraje en el artículo 83 y, en diferentes ocasiones, el Consejo ejerció esta función.

La publicación de la Ley de Arbitraje de Derecho Privado, de 22 de diciembre de 1953 vino a alterar sustancialmente la regulación del contrato arbitral, planteándose la duda de si con posterioridad a dicha Ley podrían subsistir procedimientos arbitrales que no se acomodaran a sus normas, con las únicas excepciones previstas de arbitrajes internacionales, corporativos o sindicales. Las decisiones de la Jurisdicción ordinaria fueron contradictorias, pues en

unos casos negó valor al arbitraje del Consejo Superior de Cooperación y en otros acogió la excepción opuesta por los demandados de incompetencia de jurisdicción por no haber sometido el demandante la cuestión al arbitraje de dicho Consejo. La Asesoría Jurídica de la Obra Sindical de Cooperación, ante las decisiones contrapuestas, informó que la estipulación de los estatutos de las cooperativas previendo el arbitraje del Consejo sólo tenía el valor de pacto previo de arbitraje que había de someterse en su desarrollo ulterior a los trámites y requisitos de dicha Ley, ya que no existía ninguna declaración legal o reglamentaria suficiente para razonar la inclusión del arbitraje del Consejo Superior de Cooperación en alguna de las excepciones admitidas por la referida Ley.

Y, sin embargo, la utilidad y hasta necesidad del arbitraje del Consejo Superior de Cooperación es una convicción de todos los cooperativistas. Las normas cooperativas responden a unos principios doctrinales y a un espíritu cuya comprensión escapa a los que no estén familiarizados con la actuación cooperativa. Por tanto, las cuestiones que se plantean entre entidades cooperativas o entre éstas y sus socios presentan muchas veces matices difíciles de apreciar por los no cooperativistas, con el resultado de que la aplicación del Derecho estricto, o mejor aún de la norma escrita sin animarla y valorarla conforme lo que deben ser sus principios informantes, puede llevar a decisiones no conformes a la equidad y la justicia, disconformidad fácilmente apreciada y sentida por los cooperativistas.

El nuevo Reglamento ha restablecido la función arbitral del Consejo y habremos de esperar la aplicación que haga de esta función y, más aún, las decisiones de la Jurisdicción ordinaria para saber si el propósito pretendido se ha logrado. En cualquier caso, consideramos de tanta importancia esta función arbitral que las cooperativas no deben cejar en su reconocimiento, y si no fuera suficiente el artículo 83 del nuevo Reglamento —nosotros creemos que sí— habría que propugnar la norma legal suficiente.

### *Funcionamiento del Consejo Superior de Cooperación*

El Consejo funcionará en Pleno, en Comisión Permanente y en Comisiones especiales.

Las reuniones normales del Pleno están previstas una al menos semestralmente.

La Comisión Permanente habrá de reunirse al menos trimestralmente. Como le están atribuidas todas las funciones del Consejo,

salvo aquellas que tengan importancia especial a juicio del Presidente, es claro que éste será el verdadero organismo de actuación normal, y así debe ser, reservando al Pleno las sesiones solemnes y para asuntos de verdadera trascendencia para el cooperativismo. No se olvide que la Permanente ha de dar cuenta al Pleno en la primera reunión que éste celebre de los acuerdos e informes que hubiera tomado, y que el Pleno podrá modificarlos. La composición de la Comisión Permanente se regula en el artículo 85 y asegura su representatividad y fiel reflejo de la composición del Pleno.

De las Comisiones especiales no dice nada el Reglamento, pero es fácil deducir que podrán ser tantas cuantas se acuerden por el Pleno o la Permanente, en atención a una eficaz ordenación y diferenciación de actividades. Por ejemplo, Comisión de arbitraje; de formación y enseñanza; de relaciones internacionales; para asuntos administrativos y contables; de disciplina, etc.

En las provincias con suficiente censo cooperativo, a juicio de la Obra Sindical de Cooperación, se constituirá un Consejo Provincial de Cooperación delegado del Consejo Superior y cuya composición y funciones será, en lo necesario, reflejo del Consejo Superior. Esto dice el artículo 88 y habrá que esperar el Reglamento que se anuncia. Sin embargo, estimamos que las funciones reconocidas al Consejo Superior en los artículos 82 y 83 habrán de ser ejercitadas básicamente por aquél al nivel del Consejo Pleno o Comisión Permanente, y que los Consejos Provinciales sólo podrán cumplir funciones delegadas o de informe previo de orden interior.

Aun con estas limitaciones concedemos gran importancia a los Consejos Provinciales para vigorizar y robustecer el movimiento cooperativo. Podrán llevar a las provincias, con intermediación, la política cooperativa, atemperando los criterios generales con los particulares de cada zona geográfica y de cada clase de cooperativas.

## **OTRAS REFORMAS DEL NUEVO REGLAMENTO**

### **Precisiones introducidas en el concepto de sociedad cooperativa**

El artículo 1.º de la Ley define la sociedad cooperativa. Fue, a nuestro juicio, un desacierto introducir como uno de los elementos característicos las palabras *sin ánimo de lucro*. La palabra *lucro* es susceptible de muchas interpretaciones y requiere para su recta comprensión ponerse de acuerdo en su significado. Es más bien un concepto puramente doctrinal del que las definiciones legales

deben huir. Y nos pareció mucho más acertada la definición de la Ley de Cooperativas de 1931 al caracterizar a las cooperativas por su *tendencia a eliminar el lucro*, ya que el lucro que trata de eliminar el cooperativismo es el que supone una *retribución o ventaja para una actividad inútil o parasitaria*.

El artículo 1.º del derogado Reglamento, queriendo explicar la palabra *lucro* cayó en mayor error y confusión y enfrentó los conceptos *cooperativo* y *mercantil*, lo que no es rigurosamente exacto.

El nuevo Reglamento no se ha considerado autorizado para rectificar abiertamente la Ley y se ha limitado a decir en el artículo 1.º que el lucro a que se refiere el artículo 1.º de dicha Ley es el que supone un beneficio exclusivo para la intermediación. Al suprimir el calificativo de mercantil ha mejorado sensiblemente el derogado, sin que se pueda afirmar que la cuestión sobre la palabra lucro haya quedado resuelta.

Pero la novedad, que no dudamos en calificar de extraordinaria, está representada por el tercer párrafo del artículo 1.º, que dice así: «También podrán constituir cooperativas o formar parte de ellas los entes públicos cuando el objeto de aquéllas sea prestar servicios o actividades de la competencia de éstos y siempre que dichas prestaciones no requieran el ejercicio de autoridad».

Con esta declaración se da carta de naturaleza en nuestro derecho positivo a lo que en la doctrina se llaman las *Regies cooperatives* o Cooperativas de la Administración Pública.

A primera vista parece sorprendente que se haya incluido el transcrito párrafo en el artículo 1.º dedicado a definir la sociedad cooperativa, y pudiera pensarse que encajaba mejor en la parte dedicada a tratar de las diferentes clases de cooperativas.

Pero si bien se piensa, el comentado párrafo aborda directamente una cuestión que divide la doctrina. ¿Son o no cooperativas las *Regies cooperatives*? Las opiniones andan divididas, y el nuevo Reglamento, al incluir dicho párrafo en el artículo 1.º, confiesa que el problema no es tanto de clasificación, sino de esencia, habiéndose pronunciado por la solución afirmativa.

Bueno será que recordemos que en la Ponencia sobre las bases de un nuevo ordenamiento jurídico de las cooperativas, discutida en la Asamblea Nacional de 1961, ya se planteó esta cuestión, que se resolvió en el sentido de que las *Regies cooperatives* son verdaderas cooperativas, y así se recogió en las conclusiones entonces aprobadas. El cauce queda definitivamente abierto en el nuevo

Reglamento y ahora debemos esperar si se trata de una iniciativa fecunda que puedan aprovechar los Ayuntamientos, Diputaciones, etcétera, para regular en forma cooperativa servicios o actividades de interés de sus respectivas comunidades.

## **Regulación de diferentes clases de cooperativas**

### *Cooperativas del Campo*

Las cooperativas de explotación en común de la tierra y ganados han adquirido relativa importancia en determinadas zonas de nuestra geografía, en la última década principalmente. Ni la Ley de Cooperación vigente ni el derogado Reglamento contemplaron esta modalidad, a pesar de lo cual no se dudó en calificar de cooperativa a las explotaciones comunitarias que quisieron acogerse a dicha legalidad.

El nuevo Reglamento reconoce esta realidad, y en su artículo 46, que repite con alguna adición el artículo 43 del derogado, ha añadido otro apartado, el *d*), según el cual son también cooperativas del Campo «la explotación y trabajo comunitario de las tierras y ganados».

Sin embargo, esta simple mención sólo sirve para dar carta de naturaleza a esta clase de cooperativas, pero será necesario un más amplio desarrollo normativo, porque en la actualidad, precisamente por esta falta de regulación, los estatutos de las llamadas cooperativas de explotación en común y su misma actuación en la práctica dejan mucho que desear. Será necesario dejar bien claro que el acento cooperativo en estas explotaciones está *en el trabajo en común*. Además, la aportación de tierras para esa explotación comunitaria plantea numerosos problemas que habrá que resolver si se desea favorecer esta modalidad cooperativa.

### *Cooperativas de artesanía*

La definición que daba el artículo 44 del derogado Reglamento no resistía la más elemental crítica, pues era absolutamente errónea. El nuevo artículo 47 enmienda el error, pero sigue sin definir lo que es una cooperativa de Artesanía, con valor sustantivo, por cuando que viene a decir que es cooperativa de Artesanía la que asocia a los que posean la carta o título legal de artesano.

### *Cooperativas industriales*

La clase de cooperativas industriales, tal como las define el artículo 40 de la Ley, se habían convertido en un auténtico cajón de sastre, a donde iba a parar todo lo que no era susceptible de fácil clasificación.

El nuevo Reglamento, en su artículo 48, recoge una realidad insoslayable: «A los efectos de clasificación y encuadramiento, dentro de las cooperativas industriales, se diferenciarán las que asocien comerciantes, industriales y profesionales para la realización de servicios y actividades tendentes al mejoramiento técnico y económico de las explotaciones de los socios, y las que asocien trabajadores para la producción de bienes y servicios.»

Nada en común tienen, por ejemplo, una cooperativa Farmacéutica y otra formada por trabajadores de la construcción, salvo el ser cooperativas. Sus necesidades y aspiraciones, sus problemas inmediatos, van por caminos diferentes. Y, sin embargo, hoy están encuadradas en la misma Unión.

Creemos que este artículo, en relación principalmente con el artículo 58, que faculta al Ministro de Relaciones Sindicales, a propuesta de la Obra, para determinar el ámbito territorial y las cooperativas que deba encuadrar cada Unión, atendiendo a la coincidencia de fines y aspiraciones, y a la mejor defensa y representación de intereses comunes, proporcionan la base legal necesaria para que puedan constituirse dos Uniones diferentes: la que encuadre a las cooperativas formadas por comerciantes, industriales y profesionales, y la que encuadre a las cooperativas formadas por trabajadores para la producción de bienes y servicios.

### *Cooperativas de viviendas*

En esta clase de cooperativas se había producido una *transposición curiosa*. La Ley menciona como una clase especial a las *Cooperativas de Viviendas Protegidas*. Y con una rigurosa aplicación del texto legal, las cooperativas de Viviendas que no fueran protegidas debieron haberse clasificado como cooperativas de Consumo, dentro del amplio concepto que de las mismas da el artículo 42 de la misma Ley. Evidentes razones de índole práctica han llevado a encuadrar en la Unión de Cooperativas de Viviendas Protegidas todas las cooperativas que tengan por objeto proporcionar a sus socios viviendas, aunque éstas no tengan la calificación legal de protegidas. La misma Unión, en su denominación, ha per-

dido la palabra *protegidas*, y ya el nuevo texto reglamentario, en su artículo 49, sanciona esta realidad, porque sólo habla de Cooperativas de Viviendas.

No repetimos aquí dicho artículo 49 por su gran extensión. Sólo diremos que su redacción fue el resultado de muy atenta consideración de las realidades del momento, escuchando a los rectores de la Unión Nacional de Cooperativas de Viviendas. El comentario crítico de dicho precepto reglamentario desborda de los límites impuestos a este trabajo. Las Cooperativas de Viviendas plantean problemas sociales, económicos y humanos de gran importancia, cuya definitiva solución no puede hacerse en un texto reglamentario, pues son también interferidos por la política general sobre viviendas.

### *Cooperativas de consumo*

El artículo 50 del nuevo Reglamento aporta novedades sustanciales. Por de pronto, a través de la enumeración de las modalidades que pueden adoptar amplía sensiblemente el campo de proyección de esta clase de cooperativas y resolverá dudas sobre encuadramiento de alguna de dichas formas.

Pero la novedad más importante está contenida en los dos últimos párrafos, según los cuales no se infringe el Principio mutualista en esta clase de cooperativas, cuando terceros no socios utilicen los servicios de las mismas, a título de aspirantes a socios, durante un plazo máximo de un año, y transcurrido dicho plazo no podrán continuar haciendo uso si no solicitan su ingreso como socios. Los excesos de percepción que se obtengan en las operaciones con terceros no podrán ser distribuidos entre los socios, sino que se aplicarán íntegramente a los Fondos irrepartibles de Reserva y Obras Sociales.

Nuestro juicio es favorable a esta novedad. Las cooperativas de consumo requieren normalmente por la índole de sus actividades una gran clientela —son sociedades de masas— y el Principio Mutualista constituye un freno excesivo para su desarrollo. Una nueva Ley deberá plantearse más a fondo este problema. Lo esencial está en que las operaciones con terceros no puedan ser pretexto para beneficios indebidos de los socios y en asegurar los objetivos cooperativos. Cuestión aparte es el tratamiento fiscal de las cooperativas que operen con terceros en lo que constituye su objeto, pero esto no es cuestión sustancial.

## *Cooperativas de Crédito*

El crédito cooperativo sigue sin encontrar su centro. El artículo 44 de la Ley varió radicalmente el Derecho anterior al disponer que esta clase de cooperativas habían de constituirse exclusivamente para servir los fines de las cooperativas de las otras ramas y de sus asociados. La imprecisión del texto legal no ha permitido a lo largo de los años resolver con criterio preciso los problemas que se fueron presentando, y las dudas fueron resueltas en ocasiones con criterios contradictorios, dictados por la política del momento. ¿Puede constituirse una Cooperativa de Crédito al servicio de cooperativas de diferentes clases? ¿Ha de constituirse necesariamente al servicio de una sola clase de cooperativas? Por otra parte, la expresión *sus* asociados de la Ley no puede ser más anfibológica, apoyando las interpretaciones más dispares. Durante muchos años Hacienda ha vivido de espaldas a esta rama del crédito, considerándola sin importancia y ajena a su competencia. Sólo cuando se han producido anomalías, algunas graves y que han trascendido con enormes perjuicios para socios y terceros, se ha considerado Hacienda en la obligación de intervenir, a través de disposiciones de diferente rango, dictadas con la preocupación del momento, con fines de inspección preferentemente, pero sin abordar de modo sistemático los problemas que plantea el crédito cooperativo.

Al enfrentarse con el problema del crédito cooperativo no ha podido menos de reconocerse que en la realidad se ofrecen dos variantes perfectamente diferenciadas. Una es la de las Cooperativas de Crédito Agrícola o Cajas Rurales cuya historia se remonta a principios del presente siglo, y otra la del crédito cooperativo aplicado a la industria y comercio que, con muy raras excepciones, no hace su aparición hasta después de la promulgación de la vigente Ley de Cooperación.

Las Cajas Rurales ofrecen unas estructuras mejor definidas, por la homogeneidad de sus fines y aplicaciones decantadas a lo largo de más de medio siglo, en tanto que las otras entidades de crédito cooperativo son de contornos menos precisos y en algunos casos parecen constituidas aprovechando la ambigüedad legal y al servicio de intereses no bien encuadrados en el sector cooperativo.

Las primeras disposiciones administrativas alusivas a las cooperativas de crédito, rurales o no, toman como punto de partida la Ley de Bases de Ordenación del Crédito, y la Banca de 14 de abril de 1962, comenzando con el Decreto de 26 de marzo de 1964 al que

siguieron otras disposiciones de diferente rango emanadas del Ministerio de Hacienda. La insuficiencia de esta regulación ha sido puesta de manifiesto, y la Ley sobre el Crédito Oficial, promulgada con fecha 19 de julio de 1971, dispone en su 5.ª Disposición Transitoria que el Gobierno, en el plazo de un año, deberá presentar a las Cortes, a propuesta del Ministerio de Hacienda, un proyecto de Ley regulador del crédito cooperativo.

En esta situación de insuficiencia y transitoriedad, el nuevo Reglamento en su artículo 51 regula el crédito cooperativo en los siguientes términos:

«La organización del crédito cooperativo podrá revestir una de las formas siguientes:

- a) Sección de Crédito de una cooperativa.
- b) Cooperativa de Crédito.

La Sección de Crédito de una cooperativa limitará sus operaciones activas y pasivas al seno de la cooperativa a que pertenezca, y no estará facultada para aceptar depósitos de terceros ni para otorgar préstamos o créditos que no vayan destinados a financiar las operaciones propias de la cooperativa en que se inserten, aunque podrán facilitar anticipos a los socios por razón de tales operaciones.

La Cooperativa de Crédito estará constituida por más de dos cooperativas de una misma o de distintas ramas, y por socios de éstas, y tendrá facultad para realizar todas las operaciones reseñadas en el artículo 44 de la Ley de Cooperación.»

Salta a la vista que el nuevo Reglamento se ha limitado a recoger brevemente la normativa que para el crédito cooperativo trata de imponer el Ministerio de Hacienda en sus disposiciones, con un tácito reconocimiento de la provisionalidad de tales normas.

El problema del crédito cooperativo está pidiendo un tratamiento urgente y definitivo y confiamos en que la Ley cuyo proyecto debe presentar el Gobierno antes de julio de 1971 lo proporcione. No es concebible un cooperativismo sano y desarrollado sin que se apoye —y le impulse— una robusta organización de crédito cooperativo, casi tan necesaria como la formación del espíritu cooperativo.

### *Cooperativas de la Organización Juvenil y Escolares*

La primera Ley de Cooperativas dictada en nuestra patria en 1931 reguló las Cooperativas Escolares. La vigente Ley suprimió

toda alusión a las mismas y, en cambio, creó, como una clase más, las Cooperativas del Frente de Juventudes, confiadas a la Delegación Nacional del Frente de Juventudes, con el principal objeto de «practicar labores agrícolas, de avicultura, cunicultura, así como la cría del gusano de seda» —artículo 45.

Del *acierto* de la Ley da idea el hecho de que nunca se creó una cooperativa de esta clase, aun reconociendo que por la Organización del Frente de Juventudes se realizan prácticas esencialmente cooperativas.

El nuevo Reglamento en su artículo 52 regula las Cooperativas Escolares, apoyándose en los artículos 36 y 45 de la Ley alusivas a dichas Cooperativas del Frente de Juventudes, y la novedad no puede merecer más que elogios. Se trataba de una necesidad cada vez más sentida y que no era posible canalizarla en el estrecho marco del derogado Reglamento.

Su regulación está calcada de los preceptos de la Ley de 1931, y bien puede afirmarse que más que efectivas cooperativas están pensadas como escuelas prácticas de formación cooperativa. Su finalidad es «inculcar entre los escolares la idea del cooperativismo y adiestrarlos en las prácticas de la organización y régimen cooperativos», según palabras del citado artículo 52.

*Pueden ser socios* los menores de cualquier centro docente legalmente establecido, a menos que el padre o representante legal haga constar expresamente su voluntad en contrario —artículo 2.º del Reglamento—, y *sólo pueden ser socios* los que sean escolares o alumnos. No impide el *concurso directo* de los directores, profesores y padres o representantes legales de los alumnos y de las personas que simpaticen con la obra y deseen favorecerla, pero este concurso directo no atribuye a dichas personas la cualidad de socios.

No podrá crearse más de una Cooperativa Escolar por cada centro o asociación, pero los alumnos de diferentes centros o asociaciones podrán cooperar conjuntamente y «vincularse a las cooperativas ya existentes de acuerdo con las disposiciones generales de la materia», frase esta última de alcance un tanto ambiguo.

El artículo 52 regula con el suficiente detalle las operaciones que pueden realizar y el modo de funcionar estas cooperativas, que se constituirán siempre con el carácter de responsabilidad limitada. Y teniendo en cuenta su finalidad principal, las decisiones sindicales y administrativas sobre esta clase de cooperativas se considerarán de carácter discrecional, esto es, no son suscep-

tibles de impugnación o recurso ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

## **Modificaciones introducidas en los expedientes de constitución, modificación y disolución de cooperativas**

### *Constitución de cooperativas*

Su trámite está regulado en los artículos 26 y siguientes del nuevo Reglamento.

Las alteraciones más importantes sobre el Derecho anterior son las siguientes. Se aumenta el número de copias de los documentos que deben presentarse, excepto de los estatutos, en cuyo caso se mantienen inexplicablemente tres copias. Se ha suprimido el pago de cien pesetas por derecho de inscripción. La delegación de la Obra que reciba el expediente ha de trasladar una copia al Delegado Provincial de Trabajo. El expediente ha de cursarse por la Obra al Ministerio de Trabajo en el plazo máximo de dos meses desde la entrega de la solicitud y documentos, y si no lo hiciera podrán los interesados dirigirse directamente a dicho Ministerio reproduciendo la solicitud. El Ministerio ha de resolver en el plazo de tres meses, y si no lo hiciera se entenderá desestimada.

En este punto el cambio es radical sobre el Derecho anterior, porque según el artículo 29 del derogado Reglamento, el silencio transcurridos dos meses se entendería como que la cooperativa había quedado inscrita y podía funcionar legalmente. Es decir, el silencio administrativo positivo se ha convertido en silencio administrativo negativo, lo cual es conforme con la Ley de Procedimiento Administrativo. La negativa expresa o por silencio del Ministerio podrá ser recurrida ante el propio Ministerio, conforme a dicha Ley del Procedimiento Administrativo, dando cuenta simultáneamente del recurso interpuesto a la Obra Sindical de Cooperación, suponemos que para que ésta conozca la situación e incluso pueda coadyuvar.

Antes, la resolución del Ministerio aprobando los estatutos y calificando la cooperativa se publicaba en el «Boletín Oficial del Estado» y se comunicaba a los interesados a través de la Obra Sindical de Cooperación. Ahora, el Ministerio debe comunicar su resolución directamente a los interesados y, simultáneamente, a la Obra. También se publica en el periódico oficial.

El antiguo artículo 29 dejaba en la duda si la sesión de constitución definitiva era o no potestativo celebrarla dentro de los tres meses siguientes a su aprobación. El nuevo artículo 29 deja bien clara la obligatoriedad de celebrarla dentro de dicho plazo. Antes, el acta de dicha sesión había de firmarse por el Presidente, el Secretario y, por lo menos, seis socios fundadores. Ahora, este número se eleva a diez.

### *Modificaciones sociales*

Están reguladas en el artículo 56, y su trámite se ajusta a las mismas reglas que para constituir una cooperativa. Los acuerdos sociales siguen requiriendo el voto favorable de las dos terceras partes de los socios presentes o representados en la Junta General que los adopte.

Pero merece fijar la atención en dicho artículo que comienza diciendo: «Para adoptar acuerdos sobre modificación de estatutos sociales o fusión, absorción o *desdoblamiento* de sociedades cooperativas...». He aquí una figura nueva, la subrayada, que no contemplaba hasta ahora ninguna norma legal y que nos sume en honda perplejidad. Esa figura del *desdoblamiento* es a modo de un fenómeno de partenogénesis, en virtud de la cual una cooperativa existente da a luz otra criatura nacida de su propio seno. Y conste que no nos pronunciamos en ningún sentido porque no hemos parado suficientemente la atención en tal fenómeno. Sólo nos atrevemos a comentar superficialmente que ese desdoblamiento nos parece un negocio jurídico complejo y cargado de consecuencias en la práctica, no sólo de tipo fiscal, sino también en las relaciones patrimoniales y de todo orden con terceros y con los socios y que seguramente no serán de fácil solución.

### *Disolución de cooperativas*

La Ley enumera en su artículo 29 las causas de disolución. Son conocidas... y criticables dos de ellas, en tanto que la tercera causa apenas si se da en la práctica. Nos referimos en este último caso a la disolución por cumplimiento del término prefijado en el acta de constitución o en los estatutos.

La disolución por motivos graves que afecten a los altos intereses nacionales estaba necesitando desarrollo, porque en modo alguno puede amparar una facultad discrecional de la Administración y, por otra parte, parece un tanto hiperbólico pensar en

motivos graves que afecten nada menos que a los altos intereses nacionales.

El nuevo Reglamento en su artículo 91 apartado c) considera incurso en esta causa de disolución la cooperativa que hubiese sido objeto de dos sanciones por incumplimiento grave de la legislación de cooperativas o de los estatutos de la entidad. Seguramente sigue habiendo desproporción y no sabemos lo que resolverá la Jurisdicción llegado el caso. La comisión de dos faltas por muy graves que éstas sean no creemos que afecten a los altos intereses nacionales.

El artículo 29 de la Ley considera también causa de disolución el acuerdo de dos terceras partes de los socios tomados en Junta General convocada al efecto. Pero ocurre que cuando se trata de formalizar la muerte de la entidad es casi imposible conseguir que se reúnan en Junta General dos tercios de socios.

El nuevo artículo 91, en sus apartados a) y b), trata de dar una solución indirecta. En efecto, cuando una cooperativa se desliza hacia el fracaso lo corriente es que sus socios la abandonen y que deje de funcionar en proceso más o menos acelerado hasta llegar a la total inactividad. Dichos apartados disponen que el Ministerio de Trabajo podrá acordar la exclusión de su Registro Oficial y consiguientemente la disolución cuando al término de un año a partir de su inscripción no hubiese comenzado sus operaciones o cuando interrumpiera por más de tres años consecutivos, sin causa justificada, la actividad para la que fue constituida. Se trata de extender oficialmente el acta de defunción de la entidad que de hecho había muerto.

En todos los casos del artículo 91, el Ministerio resolverá en expediente con audiencia de la sociedad interesada y oída la Jefatura Nacional de la Obra Sindical de Cooperación. En el caso del apartado a) del artículo 29 de la Ley será necesario también el informe del Consejo Superior de Cooperación.

La liquidación de la entidad disuelta sigue sometiéndose a las mismas reglas, pero el artículo 58 ha previsto los casos en que la disolución se produzca por resolución ministerial. La Obra Sindical convocará de oficio la Junta General, y si ésta no se reuniera o no propusiera la terna para el nombramiento del socio liquidador, será la Obra la que formulará la terna de socios, y si tampoco se pudiera, la designación de liquidador recaerá en persona idónea. Estas reglas tratan de resolver en forma práctica los casos que hasta ahora se venían presentando, con más frecuencia de la deseable, y que carecían de norma precisa de actuación.

## **Relaciones de las cooperativas con el Ministerio de Trabajo y con las demás ramas de la Administración**

El nuevo Reglamento muestra ostensiblemente un desplazamiento del centro de gravedad en lo que pudiéramos calificar de vinculación disciplinaria de las cooperativas, que se ha trasladado desde la Organización Sindical, y más concretamente Obra Sindical de Cooperación, al Ministerio de Trabajo. Nunca tuvo la Organización Sindical facultades disciplinarias sobre las cooperativas en cuanto que no podía imponerlas sanciones, que siempre fueron reservadas al Ministerio de Trabajo, pero el léxico reglamentario ponía énfasis en la relación de inspección, tutela y vigilancia y unido a los vetos atribuidos a los mandos sindicales y una actitud más bien pasiva y negativa del Ministerio de Trabajo, descansando éste en la actuación de la Obra, justifican sobradamente el comentario que acabamos de hacer.

El nuevo Reglamento regula con más detalle la inspección del Ministerio de Trabajo y concede a éste y al Consejo de Ministros facultades coactivas que antes no estaban reconocidas, al menos de modo expreso.

El régimen de inspección ministerial y de sanciones administrativas está regulado en los artículos 89 y 90 del nuevo Reglamento. Y aunque, como antes decíamos, la regulación es más detallada, no se hace más que aplicar la legislación ya en vigor.

Las medidas extraordinarias conferidas a la Administración sobre las cooperativas están contenidas en los artículos 92 y 93.

Este último artículo dispone que «cuando del resultado de la inspección se repute que la situación de la entidad cooperativa requiere la adopción de urgentes medidas preventivas o de seguridad, el Ministerio de Trabajo podrá acordar la intervención temporal de la entidad por los funcionarios de la Inspección Nacional de Trabajo que a tal efecto se designen y limitada a la esfera a que se extiende la competencia de la función inspectora, todo ello sin perjuicio de la resolución definitiva que en el expediente sancionador proceda».

Y el artículo 92 previene que «el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Trabajo, podrá acordar la remoción de los órganos directivos o gestores de la entidad cooperativa cuando hayan producido con su actuación una desviación grave del objeto social cooperativo y hayan incumplido gravemente la Ley de Cooperación y sus normas de aplicación y desarrollo, sin perjuicio

de las responsabilidades en que hubieran podido incurrir. En todo caso será necesario expediente previo instruido con audiencia de las personas afectadas y oída la Jefatura Nacional de la Obra Sindical de Cooperación; el Ministerio de Trabajo podrá actuar de oficio o a instancia de otros Departamentos ministeriales que tengan competencia en la materia a tenor de su legislación específica, o a solicitud de la Obra Sindical de Cooperación».

Si la intervención temporal prevista en el artículo 93 para los casos en que se requiera la adopción de urgentes medidas preventivas o de seguridad puede justificarse, pensando, además, que la intervención es temporal y se confía a funcionarios especializados y competentes, la medida de remoción de los órganos directivos y gestores que regula el artículo 92 nos merece un juicio rotundamente desfavorable. No se ha hecho más que conceder al Ministro de Trabajo la facultad que en derogado Reglamento concedía el artículo 72 al Delegado Nacional de Sindicatos, y si injustificado nos pareció siempre esta atribución sindical, como atentatoria a la independencia de las cooperativas, sigue mereciéndonos el mismo juicio tal atribución a la Administración. No se dice tampoco si el acuerdo del Consejo de Ministros es susceptible de recurso en la vía contencioso-administrativa, para impugnar la declaración de que se ha producido «una desviación grave del objeto social cooperativo» o que «se ha incumplido gravemente la Ley de Cooperación y sus normas de aplicación y desarrollo», y mucho nos tememos que la vaguedad de estas apreciaciones y el carácter meramente revisor de las actuaciones de la Administración atribuido a la Jurisdicción contencioso-administrativa harán prácticamente inútil tal recurso.

No merecía la pena haber suprimido el artículo 72 del derogado Reglamento para dictar en su lugar el nuevo artículo 92.

Creemos que la independencia de las cooperativas, proclamada por el legislador, debe tener su máxima garantía sometiendo la decisión sobre si se producen desviaciones o infracciones graves de la legalidad a la exclusiva competencia de los Tribunales de Justicia.

Termina el Título cuarto del nuevo Reglamento dedicado a inspección y sanciones con el artículo 94 que trata de dar una satisfacción a la Obra Sindical de Cooperación. En todos los casos en que por el Ministerio de Trabajo se impongan o propongan sanciones a las entidades cooperativas, se comunicará *a efectos de información* a la Obra Sindical de Cooperación la sanción recaída.

Siguiendo el tema de las relaciones de las cooperativas con la Administración, debe mencionarse como novedad la segunda disposición final. «Los distintos Departamentos ministeriales podrán regular la actuación de las sociedades cooperativas en las específicas actividades sometidas a su competencia en cuanto afecten a los intereses públicos a ellos confiados, previo informe del Ministerio de Trabajo y oída la Organización Sindical, el que, a su vez, deberá oír preceptivamente al Consejo Superior de Cooperación (apartado a) del art. 82), y esto sin perjuicio de la competencia atribuida al Ministerio de Hacienda sobre las cooperativas de crédito.»

Esta disposición viene a reforzar la intervención del Ministerio de Trabajo.

### **Actualización del censo cooperativo, para que el Registro refleje en cada momento el número de cooperativas constituidas en funcionamiento**

¿Sabemos el número de cooperativas que funcionan efectivamente? Alguien comentó, y el comentario hizo fortuna, que nos pasa con el censo cooperativo como con las matrículas de los automóviles. Sabemos de unas y otros los que se han matriculado, pero ignoramos las cooperativas que se murieron sin llegar a formalizar su disolución, del mismo modo que ignoramos los automóviles que dejaron de andar y se convirtieron en chatarra.

Con la preocupación de restablecer la concordancia entre el Registro y la realidad para que aquél nos proporcione información completa sobre el número de cooperativas en funcionamiento, el nuevo Reglamento incluye el artículo 91 ya comentado que permitirá eliminar del Registro las cooperativas constituidas pero sin actividad.

Pero era necesario resolver el problema de derecho transitorio, y a esto responden la primera disposición transitoria del vigente Reglamento.

Se parte de una presunción: Las cooperativas que no hubieran remitido a la Obra Sindical de Cooperación sus memorias, balances y extractos de la cuenta de resultados durante los años 1967, 1968 y 1969 se considerarán disueltas por inactividad social, tomándose nota en el Registro.

Para que esta presunción se convierta en definitiva, se regula un procedimiento que ofrece las suficientes garantías, a saber:

En el término de seis meses, a contar de la entrada en vigor del Reglamento, la Obra propondrá y el Ministerio publicará en el «Boletín Oficial del Estado» relación de las entidades cooperativas que se encuentren en dicha situación. Esta relación será fácil de confeccionar por la Obra, ya que no tendrá más que consultar sus archivos para saber qué entidades han dejado de enviar los documentos indicados correspondiente a los ejercicios de 1967, 1968 y 1969.

En el plazo de tres meses, contados desde que se publicó la relación, las entidades que se encuentren en la misma y que se consideren en actividad deberán elevar escrito al Ministerio por conducto y con informe de la Obra Sindical de Cooperación, solicitando que se la tenga por existente y acompañando la documentación omitida con certificación de las actas de Juntas Generales que las hubieran aprobado. Evidentemente, esta solicitud documentada provocará la oportuna rectificación en el Registro y se cancelará la nota de cancelación presunta.

Las que no cumplan lo anterior, se considerarán definitivamente disueltas, y se procederá a su liquidación conforme establece el artículo 57 del Reglamento, ya comentado anteriormente.

---

Hemos llegado al final de este trabajo.

Como dijimos al comienzo, sólo hemos pretendido ofrecer, en rápida visión, las más importantes reformas introducidas por el vigente Reglamento de Cooperación. Queremos decir con esto que, en aras a la brevedad, hemos dejado de lado a propósito otras novedades que ofrece el texto reglamentario y tampoco hemos profundizado en la exégesis de las novedades destacadas. Quede esta tarea para un trabajo más reposado y meditado.

Repitiendo el juicio que ya hemos expresado en otros sitios, diremos que, en conjunto, no puede menos de ser favorable. La reforma es muy profunda, mucho más de lo que aparentemente puede parecer a los que sólo dediquen al texto reglamentario una rápida lectura. Era difícil ir más lejos en un Reglamento, y estamos seguros de que los estudiosos y los que tengan a su cargo la tarea de dirigir o asesorar las actividades cooperativas podrán extraer a sus preceptos posibilidades enormes.

Aplicado el nuevo Reglamento con buen espíritu cooperativo y con mente ágil de empresario puede actuar de revulsivo y de catalizador de conciencias, preparando el clima necesario para el siguiente paso anunciado tantas veces, que es una nueva Ley de Cooperación. Incluso en aquellos extremos que no consideramos acertados y que nos hemos cuidado de censurar, la razón de la crítica se pondrá más en evidencia con la apertura que supone el nuevo Reglamento.

Pero para la ley que propugnamos seguirá siendo factor decisivo la formación de los hombres. La norma legal es muy importante, pero lo es mucho más la formación de los que tienen que dictarla y después cumplirla. Con leyes buenas pero sin hombres convencidos es fácil profetizar el fracaso. Y hombres imbuidos de una auténtica formación cooperativa, que entiendan y sientan los ideales cooperativos, serán capaces de hacer milagros en el camino de la solidaridad y de la justicia, aunque las normas legales sean defectuosas.