

LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDAS Y EL PROYECTO DE LEY DE COOPERATIVAS

por

ALFONSO VAZQUEZ FRAILE*

Un saludo muy afectuoso al Director, Profesores y alumnos de la Escuela de Estudios Cooperativos, a la que también me siento vinculado con relaciones recíprocas, cantera permanente de AECOOP y de sus múltiples actividades.

1. LEY GENERAL DE COOPERATIVAS

1.1. En el Movimiento Cooperativo coincidíamos muchos en la necesidad de que se reformara la Ley General de Cooperativas de 2 de abril de 1987

Las razones, posiblemente conocidas por todos, eran, entre otras:

La evolución de la actividad empresarial.

La nueva legislación del Derecho Mercantil, Administrativo y Laboral.

* Presidente de la Confederación de Cooperativas de Vivienda.

Mi gratitud sincera y cordial a AECOOP, Asociación a la que pertenecí durante más de tres décadas, participando como socio, recorriendo todo el escalafón, Consejero, Vicepresidente y Presidente, por invitarme a estas Jornadas, por acordarse de mí y manifestar mi complacencia porque AECOOP siga viva gracias a los esfuerzos de personas como Juan José Sanz Jarque, Fernando Elena, Francisco Salinas, Carlos García Gutiérrez y otros amigos y compañeros en las tareas cooperativas.

La reformulación de los Principios Cooperativos en el Congreso de la ACI de 1995 en Manchester.

La transferencia a las Comunidades Autónomas de las competencias plenas en materia cooperativa, lo que posibilita la promulgación de leyes propias.

Atender las nuevas demandas sociales de solidaridad y de actividades generadoras de empleo.

Acomodar la Ley a las Directrices y Recomendaciones de la Unión Europea.

Asegurar la consolidación de la Cooperativa como empresa en todos sus aspectos.

Etcétera.

1.2. A tal fin durante el año 1996 las Organizaciones Cooperativas, miembros de CEPES (Confederación Española Empresarial de la Economía Social), reunidas en régimen de Seminario, elaboramos una «Propuesta Marco para el desarrollo legislativo en materia cooperativa»

Con anterioridad, en mayo de 1995 se celebró en Castellón unas Jornadas sobre «Tendencias actuales de la Reforma del Derecho Cooperativo», organizadas por CIRIEC-España, coincidiendo con las razones expuestas al principio de mi intervención.

También otros expertos e instituciones cooperativas se preocuparon por el tema.

1.3. El Gobierno actual, a través del INFES, primero, y de la Dirección General de Fomento de la Economía Social, después, propició el proceso de la reforma planteada, creando un Grupo de Trabajo sobre Ordenación Legislativa, cuya Presidencia he tenido el honor de ostentar, que con la participación de representantes de las Organizaciones Cooperativas, de la Dirección General citada del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de otros Ministerios relacionados con el Cooperativismo (Fomento; Agricultura, Pesca y Alimentación; Economía y Hacienda; Administraciones Públicas, etc.) redactaron un borrador de Anteproyecto de Ley General de Cooperativas en base al documento referido de CEPES y a los criterios del Ministerio de Trabajo, coincidentes con los expuestos por el Movimiento Cooperativo

Los objetivos generales de la reforma fueron, entre otros:

Adecuar la legislación como instrumento de promoción de las Sociedades Cooperativas, en cumplimiento del mandato recogido en el artículo 129.2 de la Constitución.

Reducir el carácter reglamentista de la Ley que, en muchos aspectos, dificulta la actividad societaria.

Incorporar las novedades más apropiadas de las legislaciones mercantil, procesal, laboral, etc., y de la normativa europea.

Reformular profundamente aspectos que se han considerado importantes, desde el punto de vista doctrinal, pero que actualmente no aparecen justificados con suficiencia de cara a la eficacia en el desarrollo empresarial de la actividad cooperativizada.

Revisar multitud de aspectos, requisitos o condiciones que se han mostrado técnicamente inadecuados, cuando no incongruentes o repetitivos.

Desde noviembre de 1996 a junio de 1997 se trabaja intensamente en la confección de un texto legal que pretendía perfeccionar, fomentar, potenciar y desarrollar el Cooperativismo en todas sus ramas.

El 10 de junio del citado año 1997 presenté, como Presidente del Grupo de Trabajo sobre Ordenación Legislativa del Consejo de Fomento de la Economía Social, en una sesión plenaria del mismo el Borrador de Anteproyecto de la Ley de Cooperativas, acompañado del correspondiente informe.

1.4. Posteriormente, el Ministerio de Trabajo, sometió el Borrador de Anteproyecto a distintos Ministerios, además de los presentes en el Grupo de Trabajo, cuyas sugerencias y observaciones se consultaron con las Organizaciones de los Sectores Cooperativos afectados, en un intento de consensuar el articulado del ya Anteproyecto de Ley

Asimismo, se sometió el Anteproyecto a dictamen del Consejo del Poder Judicial, que retrasó bastante su informe por subordinarlo a los dictámenes de otros proyectos de Ley.

A las Comunidades Autónomas.

Y al CES, en el que la representación cooperativa tuvo ocasión de participar en el correspondiente dictamen introduciendo las propuestas elaboradas por CEPES, especialmente sobre aquellos aspectos importantes no recogidas en el Anteproyecto.

El Consejo de Ministros aprobó el texto con rango de Proyecto de Ley el 10 de julio pasado y lo remitió al Congreso de los Diputados el mismo mes, publicándose en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el 27 de julio.

Establecido un primer período de enmiendas, que venció el 17 de septiembre, estamos ya en la cuarta prórroga, habiéndose presentado sendas enmiendas por los distintos grupos parlamentarios, tres a la totalidad, lo que sin duda retrasará el trámite parlamentario de aprobación.

Por parte de CEPES se han presentado 52 enmiendas a través de distintos Grupos Parlamentarios planteadas por las Organizaciones Estatales y Autonómicas del Cooperativismo, sobre asuntos que se han considerado importantes desde el principio y no recogidas, y otras en relación con las modificaciones producidas en el último texto conocido antes de su aprobación por el Consejo de Ministros y el publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, casi todas a propuesta de los Ministerios de Justicia y Economía y Hacienda.

Por otra parte hay que realizar una labor de seguimiento de las enmiendas que presenten diputados presionados por grupos económicos contrarios al Cooperativismo y que pueden empeorar la Ley.

Por ejemplo, en el caso del Cooperativismo de Viviendas, las sugeridas por los promotores inmobiliarios.

Basándose en la quiebra de la llamada Cooperativa PSV y su Gestora IGS se pretende introducir nuevas cautelas que, además de encarecer las viviendas promovidas en régimen cooperativo, algunas asfixiarían el desarrollo de nuestro sector (tanto en esta Ley como en las promulgadas por las Comunidades Autónomas).

E incluso se intenta regular en esta Ley a las Gestoras de Cooperativas de Viviendas, cuyo marco jurídico no es el adecuado, ya que muchas Gestoras son Sociedades Mercantiles.

Debo destacar la presencia activa del Movimiento Cooperativo de forma vertebrada, coordinado por CEPES, en el proceso de elaboración de la Ley hasta su publicación en el *BOE*.

1.5. Observaciones positivas con carácter general

- La reducción del número mínimo de socios de una Cooperativa, que es de tres personas, salvo casos excepcionales.
- La creación de la figura de Consejeros Delegados.
- El desarrollo de la figura del socio colaborador (antes asociado).
- La mayor capacidad de captar fondos voluntarios.
- La posibilidad de transformar la Cooperativa en otra sociedad y viceversa.
- Las nuevas figuras de Cooperativas integrales y de Cooperativas mixtas.

- El reconocimiento de las Cooperativas de Iniciativa Social y de los Grupos Cooperativos.
- La creación del Consejo para el Fomento de la Economía Social.
- Y en general, otros planteados por el Movimiento Cooperativo y expuestos ya en estas Jornadas, por intervinientes.

Por lo que se refiere a las Cooperativas de Viviendas:

La posibilidad de que sean socios los entes públicos y las entidades sin ánimo de lucro que precisen alojamiento para aquellas personas que, dependientes de ellos, tengan que residir por razón de su trabajo o función en el entorno de una promoción cooperativa.

El motivo se basa en que la mayoría de las promociones de viviendas en régimen cooperativo se realizan en Polígonos residenciales, Planes de Actuación Urbanísticas o Unidades Vecinales, mediante la agrupación de varias Cooperativas. Estas actuaciones de nueva creación y alejadas de los principales núcleos urbanos (primeras fases de la Ciudad de Tres Cantos, Ciudad Cooperativa San Pedro y San Pablo de Tarragona; San Francisco, de El Altet, en Alicante, etc.), precisan la ubicación de servicios cuyas personas vinculadas carecen de vivienda en el nuevo emplazamiento (iglesia parroquial, Destacamento de la Guardia Civil o Policía Nacional, Administración de Correos, sucursal de una Cooperativa de Crédito o Consumo, etc.). Y de ahí que ya en la anterior Ley planteamos la necesidad de incorporar como socios de una Cooperativa de Viviendas a entes públicos e instituciones que tuvieran que desplazar a las personas vinculadas para atender los servicios citados, sacerdotes, funcionarios, empleados y que debiendo residir en el nuevo emplazamiento no disponían de alojamiento, ni tampoco era recomendable su adquisición personal en razón de su movilidad funcional o laboral, lo lógico es que el Ente del que dependen adquiriese como un socio cooperativo más las viviendas necesarias para su personal.

Se ha concretado con mayor precisión la construcción por fases o emplazamientos, dotándolos de autonomía de gestión y patrimonial, con contabilidad independiente en cada una y con Juntas de emplazamiento (propios), evitando que los riesgos de una promoción afecten a otra.

Con ello se propicia la participación directa del socio en la Cooperativa a través de la Promoción a que se haya adscrito, el derecho de información y en definitiva el control económico y democrático.

En la Disposición Adicional Quinta, 6, sobre Normas especiales, las Cooperativas de Viviendas tendrán derecho a la adquisición de terrenos de gestión pública por el sistema de adjudicación directa, para el cumplimiento de sus fines específicos.

En la práctica tal comportamiento no se cumple con asiduidad a pesar de estar recogido en la Ley General de Cooperativas vigente y en disposiciones sobre la promoción de viviendas de protección oficial; pero en ocasiones sí ha sido efectivo, cuando ha existido la voluntad política de hacerlo (Polígonos Residenciales del Instituto Nacional de la Vivienda, Plan 18.000 del Ayuntamiento de Madrid, Instituto Catalán del Suelo, Ayuntamiento de Zaragoza, Sevilla, etc.).

Entre los asuntos pendientes de mejorar, citaríá:

- 1.6. La supresión de la expresión «socio expectante». Es un error, no se trata de un socio, es una persona pendiente de incorporarse a una Cooperativa de Viviendas cuando se produzca la vacante de un socio y se incorpore sustituyéndole. Pasa de la «lista de espera o Registro de expectantes» al censo social con todos sus derechos. Se ha planteado ésta enmienda, sugerida por CONCOVI, CEPES-Andalucía y por el Grupo Parlamentario del PP**

Y en el artículo 119-2, sobre Federaciones, nos parece inprocedente la necesidad de que para la constitución y funcionamiento de una Federación de Cooperativas sea preciso que se integren al menos 10 Cooperativas y que no sean todas de la misma clase.

Planteada insistentemente la conveniencia de que todas sean de la misma clase, no se ha corregido.

Estamos ahora en el trámite parlamentario y tanto en el Congreso como en el Senado procuraremos mejorar el texto y evitar enmiendas contrarias.

2. SOBRE LEYES AUTONOMAS EN VIGOR Y PROYECTO EXISTEN DIVERSIDAD DE CRITERIOS RESPECTO A NUESTRO SECTOR. ALGUNOS DEMASIADO CAUTELOSOS

En Madrid se intentó promulgar un «Código Penal» para las Cooperativas de Viviendas. Para su constitución se requerían documentos técnicos de los que no dispone un Promotor de Viviendas hasta que inicia la ejecución de las obras. Se ha corregido bastante en el Borrador de Anteproyecto de la Ley de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, que una vez aprobado por el Gobierno Autonómico se ha remitido a dictamen del Consejo Económico y Social madrileño, donde se encuentra en esta fecha.

Para mejorarlo se ha transcrito gran parte del articulado que en el Proyecto de Ley de Cooperativas del Estado regula a las de Viviendas, aunque se ha incorporado un artículo sobre «Garantías estatutarias», al que la Federación de Cooperativas de Viviendas de Madrid ha presentado objeciones fundamentadas, incluso por inoperantes, pero que configuran a las Cooperativas de esta clase en condiciones peores que al resto. Sin embargo se solicita la creación de una inspección especial, coordinada por las Direcciones Generales de la Comunidad con competencias sobre la materia, Cooperativas, Viviendas, Consumidores y Usuarios, etc., que pueda investigar y sancionar, en su caso, las irregularidades que cometan determinadas Cooperativas. En concreto no tratar a todas como presuntas delinquentes en los textos legales, pero sí corregir y sancionar comportamientos ilegales, que además de perjudicar a sus socios desprestigian la imagen del Cooperativismo en general y el de viviendas en particular, como ha ocurrido con la llamada Cooperativa PSV y su Gestora IGS, y pudiera darse en otras constituidas por un grupo fundacional, sin otra finalidad que obtener beneficios en provecho propio, a costa de los futuros cooperativistas que captan por medios publicitarios.

Este peligro lleva en algunas leyes, como la gallega, actualmente en el Parlamento de su Comunidad, a requerir el 75% de los socios para las «viviendas que se pretenden realizar» en el momento constitucional. Dato no siempre fácil de determinar, porque se desconoce el número de viviendas que se van a promover hasta la adquisición de los terrenos que fijarán su edificabilidad.

En definitiva, se debe tratar de conseguir en todos los ordenamientos jurídicos un equilibrio que permita el funcionamiento de las Cooperativas en su doble vertiente de asociaciones y empresas, sin excesivas cautelas que impiden su desarrollo, pero estableciendo normas correctoras para las que no actúan de acuerdo con la normativa establecida, tanto de ámbito cooperativo como la que regula la promoción de viviendas en nuestro país. Con ello se evitaría la presencia de intrusos en un sistema que ha obtenido notables resultados tanto cuantitativos como cualitativos, pero que con la actuación viciada de algunos puede prostituirse.