

Normas para la aplicación de la Ley General de Cooperativas que es preciso dictar según mandato expreso de la misma

POR

JUAN JOSE SANZ JARQUE

Catedrático de Derecho Agrario y Sociología
Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid

Conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974, hasta que se dicten y vayan entrando en vigor las normas de aplicación de esta Ley, las cuales relacionarán las correspondientes tablas de vigencia, rigen con carácter reglamentario, en cuanto fueren aplicables, la Ley de 2 de enero de 1942 y las demás disposiciones que venían regulando las materias objeto de la misma.

Pero, ¿cuáles son esas normas de aplicación de la Ley que hay que dictar? ¿A quién compete su preparación y aprobación? ¿En qué plazo? ¿Con qué carácter? ¿Cuál será su rango?

He aquí algunas de las cuestiones planteadas y que vamos a estudiar.

Antes deberemos meditar sobre las fuentes materiales que habrán de informar y complementar las referidas normas de aplicación de la Ley.

1. *Fuentes que deben informar el contenido de las normas de aplicación de la Ley.*

Es evidente que las normas de aplicación de la Ley General de Cooperativas deberán atenerse rigurosamente, y en primer lugar, al contenido de la referida Ley, por ser la misma fuente de primer grado y carecer de validez, en consecuencia, aquellas disposiciones que la contradigan (art. 1.2-C.c.).

De lo expuesto se desprende, que analizar rigurosa y exhaustivamente el contenido de la Ley, la cual supone, como se dijo en las Cortes, una nueva etapa en la historia del Movimiento Cooperativo español, es tarea previa y necesaria para una acertada promulgación de sus normas de aplicación.

Mas no sólo la Ley, con su articulado concreto, ha de informar las normas de aplicación de la misma, sino que éstas, al igual que la propia Ley, han de construirse, desarrollarse e interpretarse, sobre las fuerzas creadoras del Ordenamiento Jurídico, sobre la realidad social a la que sirven y deben servir, sobre la naturaleza de las cosas, sobre la doctrina reiteradamente establecida y sobre los antecedentes históricos y legislativos en que se fundamentan, sobre el espíritu que las anima y sobre su finalidad esencial, en armonía con el fin y naturaleza del hombre y de la sociedad o comunidad de hombres de quienes son instrumento; esto es, sobre aquellas fuentes, fuentes de sentido material, o fuerzas sociales de la comunidad política que tienen y encierran en sí una propia y auténtica potestad normativa creadora.

Por ello, entendemos que al objeto de la preparación y promulgación de las normas de aplicación de la Ley General de Cooperativas, así como para la interpretación de ésta y de las disposiciones que sucesivamente se dicten, se debe tener presentes las siguientes fuentes de orden material:

- 1.^a La Ley General de Cooperativas como fuente prioritaria de primer rango; salvo en aquello expresamente no previsto en la misma, como ocurre con la especialidad de las Cooperativas de explotación comunitaria de tierras y ganado, cuyo régimen especial y prioritario en consecuencia, en cuanto a la especialidad se refiera, habrá de promulgarse en una nueva normativa según mandato de la disposición final 5.^a de la referida Ley General.

2.^a La realidad social de presente y de futuro a la que la nueva normativa debe servir.

3.^a La doctrina cooperativa en su fundamento, antecedentes y principios derivados de su reiterada aplicación, a mayor abundamiento de cuanto de ella se haya objetivado legalmente.

2. *Enumeración de las normas de aplicación de la Ley que es preciso dictar.*

La Ley General de Cooperativas habla, unas veces, de normas “*para la aplicación*” de la Ley (Disposición Transitoria Primera); otras, de “*normas de aplicación y desarrollo*” de la Ley (Disposición Transitoria Tercera-uno); otras, de “*Reglamento*” exclusivamente (Disposición Final Primera-uno); y otras, finalmente, de “*normas de aplicación y desarrollo de la Ley y de su Reglamento*” (Disposición Final Primera-dos), respecto de las cuales faculta al Ministerio del Trabajo y a la Organización Sindical, dentro del ámbito de sus respectivas competencias para aclararlas e interpretarlas.

Según esto, nos encontramos ante los tres siguientes tipos de normas de naturaleza y rango diferentes que es preciso dictar o promulgar:

- A) *El Reglamento*.—Su aprobación compete al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, previo informe de la Organización Sindical, debiendo detallar en capítulos los pertinentes tipos y clases de Cooperativas; y ello, en el plazo de un año, a contar de la fecha de la publicación de la Ley, que tuvo lugar el 21-XII de 1974 (Disposición Final Primera-Uno).
- B) *Las demás normas de aplicación y desarrollo de la Ley y de su Reglamento*.—Suponen la promulgación de éste y corresponde dictarlas al Ministerio del Trabajo y a la Organización Sindical, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, quedando facultados para aclararlas e interpretarlas (Disposición Final Primera-dos).
- C) Las normas para la aplicación y desarrollo de la Ley cuya promulgación compete a los correspondientes Departamentos ministeriales, en relación con la legislación específica de cada uno (Disposición Transitoria Primera y Segunda y artículo 58-dos).

La Ley se refiere a las expresadas normas de aplicación y desarrollo distintas del Reglamento que habrá que dictar del modo y en los preceptos que a continuación citamos :

- 1.º Requisitos para que los menores, alumnos de centro docente normalmente establecido, puedan formar parte, en su caso, de la Cooperativa Escolar del referido centro (art. 8-tres).
- 2.º Régimen de reducción del capital en garantía de terceros (artículo 13-cuatro).
- 3.º Requisitos para la constitución con excedentes disponibles de un fondo de inversión de ahorro o carácter similar (artículo 18-dos-c).
- 4.º Fijación de los deberes del Director (art. 34-uno).
- 5.º Aranceles notariales para los casos en que la escritura pública venga impuesta por la Legislación Cooperativa, que tendrán igual reducción, al menos, que la que concede al Estado (artículo 43-cinco).
- 6.º Idem., respecto a los aranceles registrales mercantiles (artículo 43-cinco).
- 7.º Decreto a propuesta del Ministerio de Trabajo, previo informe de la Organización Sindical, fijando los supuestos y términos para asimilar los socios de las Cooperativas de Trabajo asociado a trabajadores por cuenta ajena (art. 48-cuatro-a).
- 8.º Estatutos de la Federación Nacional de Cooperativas, que se elaborará y aprobará de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 31, párrafo dos de la Ley 2/1971, de 17 de febrero (art. 55-dos) (1).
- 9.º Determinación de las funciones de arbitraje de la Federación Nacional (art. 55-tres).
10. Regulación del arbitraje en las cuestiones litigiosas que se susciten entre las Entidades Cooperativas o entre éstas y sus socios (art. 55-tres).

(1) Estos Estatutos, redactados por el Pleno del Consejo Superior de Cooperación en la reunión celebrada el día 6 de mayo de 1975, han sido aprobados por Resolución del Ministerio de Relaciones Sindicales del 21 de julio de 1971, habiendo quedado inscritos en el Registro de Entidades Sindicales, el día 30 de julio de 1975.

11. Normas dictadas por la Organización Sindical a propuesta de la Federación Nacional de Cooperativas, fijando la capacidad jurídica, funciones, facultades, denominación y organización interna de la Entidad especializada en materia cooperativa (art. 56-uno).
12. Desarrollo por la Organización Sindical de la representación de las Cooperativas, sus Uniones y las Federaciones en las Entidades y Organismos Sindicales e Intersindicales con los que tengan afinidad o comunidad de intereses, así como en los órganos estructurales de la propia Organización Sindical (artículo 56-seis).
13. Decreto a propuesta del Ministerio de Trabajo regulando la estructura y funcionamiento de sus servicios en materia cooperativa (art. 58-dos).
14. Decreto a propuesta del Ministerio de Hacienda sobre régimen de sanciones a las Cooperativas de Crédito (art. 60-tres).
15. Asignación de funciones y composición de la Comisión Nacional de Coordinación Cooperativa (art. 61).
16. Fijación por el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Hacienda y Trabajo, de los términos en que las Sociedades Laborales integradas exclusivamente por trabajadores que sean beneficiarios de préstamos del Fondo Nacional de Protección al Trabajo gozarán de los beneficios de las Cooperativas fiscalmente protegidas (Disposición Final segunda).
17. Establecimiento por el Gobierno a propuesta de los Ministerios interesados y de la Organización Sindical del Régimen Jurídico para las inscripciones registrales previa escritura pública de los Grupos Sindicales de Colonización, con las mismas bonificaciones en ambos casos que las concedidas a las Cooperativas (Disposición Final Octava).
18. Determinación de las normas y plazos sobre la opción de las Cooperativas existentes para adaptar sus Estatutos a la nueva Ley o transformarse en Sociedades Civiles o Mercantiles (Disposición Transitoria Tercera).

3. *Contenido que debe comprenderse en el Reglamento según el articulado de la Ley.*

El Reglamento en su contenido deberá atenerse rigurosamente a la Ley, según dijimos, debiendo contener, además, por mandato expreso de ésta, lo siguiente :

- 1.º La forma y condiciones de ejercicio del derecho de información del socio (art. 10-dos).
- 2.º El plazo y forma de comunicar la baja voluntaria de los socios por obligaciones o cargas no estatutarias (art. 12).
- 3.º Los términos para la permanencia de los asociados en las Cooperativas (art. 15-uno).
- 4.º Singularidades para cada tipo de Cooperativa (art. 20-uno).
- 5.º El número de socios y cifra de capital límites, en las Cooperativas de primer grado, para designar obligatoriamente Director (art. 22-dos).
- 6.º Actos para los que ha de ser preceptivo acuerdo de la Asamblea General (art. 23-dos-c).
- 7.º El Régimen de las Juntas Preparatorias (art. 26-dos).
- 8.º Actos que se le atribuyen al Consejo Rector (art. 28).
- 9.º El número de representantes de los trabajadores asalariados fijos en el Consejo Rector (art. 30-dos).
10. La determinación de los libros de contabilidad (art. 40-uno-d).
11. Los términos sobre la inscripción en el Registro General de Cooperativas y la toma de razón en el Registro Mercantil de la escritura constitutiva de la Cooperativa (art. 41).
12. Los documentos a presentar con el Proyecto de Estatuto para obtener la calificación como Cooperativa (art. 42-b).
13. Las salvedades y términos sobre la exigencia de escritura pública (art. 43-cinco).

14. Forma y garantías para la fusión de dos o más Cooperativas (art. 45-uno).
 15. Las reglas para el desdoblamiento de dos o más Cooperativas (art. 45-tres).
 16. Los términos en que los trabajadores asalariados han de participar en los resultados positivos de la gestión (art. 48-dos).
 17. El procedimiento especial de la jurisdicción laboral para resolver cuestiones contenciosas que se susciten entre las Cooperativas de Trabajo asociado y el trabajador (art. 48-seis).
 18. Clasificación de las Cooperativas en grupos, ramas y tipos, de acuerdo con su objeto social (art. 49).
 19. Normas de aplicación específica para las Uniones Nacionales o Territoriales (art. 54-cinco).
 20. La regulación del régimen de sanciones administrativas por incumplimiento de la Legislación Cooperativa (art. 60-dos).
4. *Normativa especial que habrá de regir las Cooperativas de explotación comunitaria de tierras y ganado.*

La Disposición Final Quinta de la Ley General de Cooperativas establece que “en el plazo de un año, a propuesta conjunta de los Ministerios de Trabajo y Agricultura, previo informe de la Organización Sindical, el Gobierno procederá a adaptar el régimen jurídico de la presente Ley a las Cooperativas cuyos socios fueran poseedores, cualquiera que sea su título jurídico básico, de tierras o ganado y cuyo objeto social sea la explotación en común del campo y actividades conexas”.

¿Qué se quiere decir con este mandato expreso del legislador al Gobierno, de “adaptar el régimen jurídico” de la Ley a las Cooperativas de referencia?

En nuestra opinión, la contestación es evidente y clara: *adaptar el régimen jurídico* de la Ley equivale a decir que se dicten las normas especiales adecuadas a la naturaleza, razón de ser y fines de dichas Cooperativas de explotación comunitaria de tierras y ganados.

Según ello, el Gobierno, respetando el régimen general de las Cooperativas establecido en la Ley de 19 de diciembre de 1974, debe

preparar una normativa especial para las Cooperativas de explotación comunitaria de tierras y ganado, a fin de atender las peculiaridades típicas de las mismas que no se tuvieron presentes al preparar y promulgar la Ley General, como por ejemplo, en lo relativo al número mínimo de socios para su constitución, la profesionalidad de agricultor de sus socios, la novedad e incidencias de las mismas en los clásicos principios cooperativos, la especialidad y clases de las aportaciones sociales, la subjetivación de las explotaciones que aportan los socios, el plazo mínimo de duración, el especial objeto social de las mismas, la naturaleza y alcance de las “actividades conexas”, el régimen de gobierno y de retornos, la estabilidad empresarial, la formación del patrimonio comunitario, la transmisibilidad de las partes sociales, la incorporación del trabajo a la titularidad de la Empresa, las liquidaciones parciales y totales, la liquidación y división del patrimonio social, etc., etc.

No se trata, pues, de redactar y aprobar por el Gobierno un Reglamento especial o unas normas de aplicación y desarrollo de la Ley General de Cooperativas para las de explotación comunitaria de las tierras, tierras y ganado y actividades conexas; antes al contrario, lo que se pretende y manda por el legislador al Gobierno es que éste promulgue una normativa legal especial y “ad hoc” para las referidas Cooperativas, regulando de modo especial aquello que es típico de las mismas, no previsto ni tenido en cuenta en la Ley General, la cual regirá y será aplicable a esta Cooperativa en todo aquello en que no haya especialidad ni norma especial alguna expresamente promulgada respecto de las mismas.

Nos encontramos, pues, en nuestra opinión, ante el supuesto de un mandato de Ley delegada cuyo proyecto, previo dictamen del Consejo de Estado, se deberá aprobar y promulgar por el Gobierno mediante Decreto. Será, en suma, una Ley especial para las Cooperativas de explotación comunitaria de la tierra, de tierras, ganado y actividades conexas. Ley o normativa nueva que debe recoger y tener presente, en el ámbito de la doctrina y principios cooperativos, la experiencia, las particularidades especiales, la prospección de futuro, la normativa aplicable de la Ley General vigente y el compromiso público de la promoción de estas Cooperativas, en cuanto que las mismas son expresión del Movimiento Cooperativo que el Estado está obligado a promover y en cuanto que son a la vez probado y eficaz instrumento de la reforma social y el desarrollo agrario que el Estado debe también impulsar y hacer efectivos.

5. *Normas sobre las condiciones y plazos en que las Cooperativas constituidas han de adaptar sus Estatutos a la nueva Ley o convertirse en Sociedades Civiles o Mercantiles o quedar disueltas de pleno derecho.*

En este punto el rigor de la Ley es trascendente y grave.

Las Cooperativas existentes al publicarse la Ley deberán optar por adaptar sus Estatutos a la nueva Ley o transformarse en Sociedades civiles o mercantiles o desaparecer. Todo ello en las condiciones y plazos que determinarán las normas de aplicación y desarrollo de la Ley (Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta).

Sin entrar en toda la problemática que esta cuestión plantea, queremos llamar la atención sobre la complejidad, trascendencia y gravedad que esta norma encierra.

La aplicación rigurosa e inmediata de la Ley en este punto podría suponer un golpe de muerte y aun el enterramiento de muchas Cooperativas, sobre todo de las más modestas, justificadas y necesitadas de protección.

Por ello, entendemos que en esta cuestión concreta debe actuarse con la máxima atención y prudencia, examinando detenidamente los diversos supuestos que en la realidad se pueden dar.

Para comprender bien todo esto basta pensar en las tres cuestiones siguientes:

- 1.^a La complejidad práctica que ha de plantear la adaptación de los Estatutos de las Cooperativas a la nueva Ley. Hemos encontrado en el articulado de ésta hasta 42 conceptos o requisitos que se deben incorporar siempre, o en su caso, a los nuevos Estatutos de las Cooperativas (2).
- 2.^a La complejidad jurídica y económica que presenta toda transformación de Sociedad.
- 3.^a La gravedad que siempre ofrece o se deriva de la extinción, liquidación y división de cualquier ente colectivo y de todo patrimonio social.

(2) Son las siguientes:

- En las Cooperativas de primer grado la responsabilidad limitada o ilimitada de los socios y el carácter mancomunado o solidario de la misma (4-uno).

- La existencia y funcionamiento, en su caso, de juntas, grupos o secciones, con autonomía de gestión y patrimonios separados afectados al objeto social (4-tres).
- El domicilio dentro del territorio nacional (5-uno).
- Establecerán los requisitos para la admisión de socios (9-uno).
- La permanencia de los socios en la Cooperativa por tiempo determinado que no será superior a diez años (11-uno).
- El plazo de preaviso de baja (11-uno).
- Las normas de disciplina social, tipos de faltas y procedimientos sancionadores (11-tres).
- Los módulos estatutarios para fijar la insuficiente participación del socio (11-tres-b).
- El modo de efectuar el desembolso de la parte social en los supuestos de pérdida de la condición de socio (11-cuatro).
- El valor mínimo del título nominativo de socio (13-uno).
- Las condiciones y plazos para desembolsar el capital social (13-dos).
- Los términos en que, en su caso, ha de hacerse entre los socios la transmisión intervivos de las partes sociales (14-uno-a).
- La previsión de la permanencia de los asociados (15-uno).
- Los términos en que los asociados deberán guardar secreto sobre los datos que conozcan de la Cooperativa (15-seis).
- El límite superior de Fondo de Reserva (17-dos).
- La aplicación de excedentes disponibles (18-uno).
- La previsión de las modalidades para la aplicación efectiva del retorno cooperativo (18-dos).
- Los criterios o procedimientos para imputación de las pérdidas (19).
- Los procedimientos y garantías para determinar las cantidades equivalentes a los intereses que hubiera podido devengar la aportación al capital social, en el abono de excedentes de fondo de reserva obligatorio, sin que en ningún caso puedan los Estatutos autorizar que se destine a tal fin más del 50 por 100 de dicho excedente (20-uno).
- Los fines a que ha de destinarse el Fondo de Educación y Obras Sociales en caso de liquidación (20-dos).
- La atribución de las materias competentes de la Asamblea General (23-uno).
- Los actos para los que ha de ser preceptivo acuerdo de la Junta General (23-dos-c).

- La determinación de quien haya de ejercer las funciones de Presidente del Consejo Rector, en defecto de éste, al objeto de presidir la Asamblea General (24-siete).
- La determinación del derecho de voto de los socios en la Asamblea General (25-uno).
- La autorización, en su caso, de Juntas Preparatorias para los supuestos del artículo (26-uno).
- Los actos especiales que se le atribuyen al Consejo Rector (28).
- La forma de ejercer la Presidencia de los órganos de la Cooperativa por el Presidente de ésta y del Consejo Rector (29).
- El período de nombramiento de los miembros del Consejo (30-uno).
- El número de la composición del Consejo Rector (30-tres).
- La asignación al Consejo de la facultad de distribuir los cargos del mismo (30-tres).
- La periodicidad de las reuniones del Consejo Rector (31-uno).
- La regulación del funcionamiento interno del Consejo (31-dos).
- La compensación adecuada en retribución a los Consejeros cuando el ejercicio del cargo lleve aparejadas actividades de gestión directa (31-tres).
- La atribución a los Rectores de actividades de gestión directa (32-tres).
- Los períodos de los Interventores y suplentes (37-uno).
- El término de duración de la Cooperativa (44-uno-a).
- La cuantía límite para el supuesto de reducción del capital como causa de disolución de la Cooperativa (44-uno-e).
- Las causas de disolución de la Cooperativa (44-uno-h).
- El período de prueba, en su caso, para la admisión de socio (48-tres).
- La previsión sobre el reconocimiento de la cualidad de socio a los trabajadores (48-tres).
- La opción por la modalidad del régimen procedente de Seguridad Social (48-cuatro).
- Los elementos básicos de la organización funcional interna en las Cooperativas de trabajo asociado (48-cinco).