

Un reto legislativo para la democracia española: las Cooperativas de Seguros

NARCISO PAZ CANALEJO *

NOTA PREVIA

El presente trabajo fue redactado antes de que el Presidente del Gobierno, en uso de las facultades que le confiere el artículo 115,1 de la Constitución, propusiera al Rey, en septiembre de 1982, la disolución de las Cortes Generales, con la consiguiente apertura de elecciones anticipadas.

Aquella trascendente decisión política ha significado además que los trabajos pendientes de tramitación en las Cámaras (por ejemplo, los proyectos de ley) han caducado, aunque el Gobierno que salga de las urnas podría hacer suyos los antiguos textos. Esta última posibilidad, pero sobre todo la trascendencia del cooperativismo de seguros, así como la imperiosa necesidad de regularlo de una vez pese a la penuria de nuestra literatura sobre el tema, reafirman al autor en la siguiente convicción: sigue teniendo interés y actualidad plantear las cuestiones básicas que suscita la aplicación del método cooperativo en el campo asegurador. Para ello —y con objeto de no perderse en análisis teóricos— parece de no poca utilidad el análisis y valoración de los dos Proyectos de Ley que accedieron al Congreso de los Diputados en la legislatura que ha concluido, hace poco, y que seguidamente serán estudiados.

1. ACTUALIDAD DEL PROBLEMA

La posibilidad de, y el instrumento preciso para, cooperativizar las prestaciones aseguradoras es, sin duda alguna, una de las cues-

* Abogado del I. C. de Madrid. Ex Jefe del Registro General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo.

tiones presentes en estos momentos de nuestra evolución jurídica; y lo es, además, bajo dos perspectivas concurrentes: la estrictamente societaria y la relativa al horizonte del seguro privado. Baste para justificar las precedentes afirmaciones la presencia de sendos artículos (14 y 84) de dos recientes proyectos de ley: el de ordenación y fomento del seguro privado («B. O. Cortes Generales», de 5 de junio de 1981), y el de sociedades cooperativas («B. O. Cortes Generales», de 24 de junio de 1980), respectivamente (en lo sucesivo también PLOFSP y PLSC).

En aras de la brevedad transcribiremos el más próximo en el tiempo de dichos preceptos pre-legislativos, y nos limitaremos a señalar en qué coincide y en qué difiere con el planteamiento del PLSC, no sin antes advertir que en ambos textos se trata de regular, precisamente, las cooperativas de seguros.

El artículo 14 del PLOFSP, dedicado a las «sociedades cooperativas de seguros» establece textualmente lo siguiente: «1. Las sociedades cooperativas de seguros podrán operar en los ramos de asistencia sanitaria, defensa jurídica y demás de prestación de servicios, con sujeción a la normativa que las regule y a la presente Ley. 2. Serán aplicables a estas sociedades las siguientes normas: a) La autorización prevista en el artículo 5.º habrá de obtenerse del Ministerio de Hacienda con carácter previo a la inscripción en el Registro de Cooperativas y quedará condicionada a la misma. b) Deberán disponer de los capitales previstos en el artículo 9.º. c) En la designación de administradores y gerentes se observará lo dispuesto en el artículo 10. d) Se someterán a las normas sobre reservas técnicas, margen de solvencia y fondo de garantía establecidas en el capítulo IV. 3. Para operar en los demás ramos, las cooperativas podrán crear sociedades mutuas conforme a los artículos 12 y 13, de las que podrán ser mutualistas las cooperativas y sus socios.»

La comparación de este precepto con el artículo 84 del PLSC arroja los siguientes resultados:

A) Son normas prácticamente repetidas las que siguen:

1.º El apartado 1, del artículo 14 del PLOFSP (sobre ramos en que pueden actuar las cooperativas de seguros) que concuerda con el párrafo primero del artículo 84 del PLSC.

2.º El apartado 3 del artículo 14 del PLOFSP (sobre mutuas creadas por cooperativas) que es equivalente al penúltimo párrafo del artículo 84 del PLSC.

3.º El apartado 2, en su párrafo a) (del art. 14 del PLOFSP), que recoge el requisito de la autorización previa que ya figuraba en el artículo 10, último párrafo, del PLSC, añadiendo únicamente que

dicho acto autorizador quedará además condicionado a la ulterior inscripción de la entidad en el registro de cooperativas.

4.º El apartado 2, en su párrafo d), que se remite a unas normas de carácter técnico y garantizador que ya había evocado sintéticamente, en su frase final, el párrafo primero del artículo 84 del PLSC. Y lo mismo hay que decir del párrafo b), relativo a los capitales sociales desembolsados que serán exigibles a las cooperativas de seguros.

B) Son, en cambio, pronunciamientos no repetidos, y que se adicionan a las anteriores exigencias, los siguientes:

1.º El precepto que reenvía al régimen sobre requisitos de nacionalidad y a las prohibiciones aplicables a los administradores y gerentes de toda entidad de seguros que aparece sólo en el artículo 84,2, c, del texto más reciente, es decir del PLOFSP, pero no constaba en el PLSC.

2.º Los que imponen a las cooperativas de seguros tanto una denominación típica, rígida y exclusiva (alusiva a su peculiar objeto) como un régimen de responsabilidad de los socios (por las deudas sociales) limitada a sus aportaciones al capital (prohibiendo las cooperativas de seguros con responsabilidad ilimitada de los cooperadores). Todo lo cual venía en cambio reflejado únicamente en el texto prenormativo menos reciente (art. 84, párrafos segundo y tercero del PLSC), aunque respecto a la denominación hay una pequeña repetición en el artículo del PLOFSP.

2. VALORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY CON INCIDENCIA DIRECTA SOBRE LAS COOPERATIVAS DE SEGUROS

El precedente cuadro normativo permite afirmar que el diseño previsto como marco jurídico para una cooperativa de seguros es radicalmente inaceptable por razones de política jurídica, por motivos de técnica jurídica e incluso a partir de las exigencias de la lógica y la coherencia sistemáticas. Finalmente tampoco cabe —como veremos en su momento— apelar a argumentos de índole cooperativa para defender aquella peculiar ordenación jurídica, aún en fase de proyecto.

I) En efecto, la pretensión de limitar a ciertos ramos secundarios la operatoria y la propia existencia de las cooperativas de seguros es una *discriminación inaceptable como planteamiento de una política del Derecho* que aspire a superar y mejorar el actual

ordenamiento jurídico del seguro a la luz de la Constitución española. Más aún: constituye una solución política y constitucionalmente inadmisibles por las siguientes razones:

1.^a La Constitución, en su artículo 129/2, dispone que «Los poderes públicos... fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas». Pues bien, no estando ceñido el mandato constitucional a las cooperativas de una clase determinada es evidente que alcanza a todas las modalidades de cooperación y, por tanto, entre ellas, a las que cooperativizan el seguro. Más aún: el carácter estratégico del seguro como componente del sistema financiero nacional y los propios frutos que ha cosechado en otros países en favor de quienes se acercan a él como cooperadores, y del movimiento cooperativo todo, hacen imposible que una reforma legislativa sobre cooperativas pretenda ser fomentadora de éstas ignorando (es decir, prohibiendo o penalizando) su actuación en el sector de la previsión privada.

2.^a Siendo toda cooperativa —y por lo tanto también las aseguradoras— una forma de emprender, al prohibir o discriminar alguna clase de esas entidades cooperativistas entrañaría un atentado frontal a la libertad de empresa reconocida también constitucionalmente (art. 38 de la Constitución). En efecto, dicha libertad supone no sólo el libre acceso a la posición de empresario sino también el reconocimiento de una facultad autónoma de elegir entre las distintas organizaciones y estructuras jurídicas que puede revestir el ejercicio empresarial.

3.^a En toda empresa de seguros es esencial la realización de contratos en masa dirigida a un mercado consumidor, y por otro lado su desarrollo exige una complejidad técnica y un poderío económico que explican un insuprimible control y supervisión de la autoridad pública sobre las empresas aseguradoras. Todo ello significa que estamos ante un típico sector del «derecho de los consumidores» con el que los poderes públicos vienen obligados en España (art. 51 de la Constitución) a defender y proteger —entre otros valores— *la seguridad y los legítimos intereses económicos* de los consumidores y usuarios; es decir, cabalmente dos de los ingredientes básicos del método asegurador. Si a ello añadimos que, según el mismo precepto constitucional, las autoridades han de promover la «información y la educación» de dichos agentes económicos demandantes y que la cooperativa de seguros pertenece al grupo de la cooperación consumidora y es, como toda cooperativa, un cauce de educación ciudadana y de democracia económica, tendremos una nueva y poderosa razón para regular con generosidad las citadas sociedades. En efecto, en este campo, vienen apoyadas tanto por el

múltiple respaldo constitucional citado como por su función como «poder compensador» (Galbraith) en el sistema de economía de mercado.

4.^a La injusta proscripción de la cooperativa de seguros bajo el régimen político anterior y su reconocimiento en la etapa constitucional republicana obligarían a extraer valoraciones y conclusiones políticas muy desfavorables para el legislador actual si éste pretendiera alinearse con la normativa franquista de 1942-1954. Conviene —en este punto— recordar que organismos internacionales de prestigio [(Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)] recientemente han mencionado, de modo expreso, a las cooperativas de seguros como una de las entidades a las que ha de reconocerse el derecho a actuar en pié de igualdad con las empresas de otro tipo (OIT, Recomendación 127, de 21 de junio de 1966, apartados I, 1 y III, A, núm. 11) y como elemento decisivo no sólo para popularizar y difundir el seguro, sino también para contribuir al desarrollo económico y educativo de las comunidades nacionales de economía no avanzada (Estudio de la UNCTAD de 26 de julio de 1977; refer.: TD/B/C. 3/138). Por otra parte la serie de países que conocen el seguro cooperativo no es corta, ni está concentrada en las latitudes europeas; citaremos los casos de Noruega, Filipinas, Argentina, Ecuador, Colombia, Israel, Japón, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Bélgica, Austria, Suecia y Suiza.

5.^a La reforma proyectada del marco jurídico ordenador del seguro privado se inspira —entre otros criterios— en una «mayor libertad y, consiguientemente, mayor responsabilidad de las empresas aseguradoras, de acuerdo con el nivel de eficacia alcanzado en la gestión. En este sentido, se suprime la aprobación previa de las pólizas y tarifas...» («B. O. de las Cortes Generales», del 5-VI-81, en el que se publica el Proyecto de Ley de ordenación y fomento del Seguro Privado; exposición de motivos; apartado I; pág. 1366). Pues bien, nada hay que objetar a semejante directriz, propia sin duda alguna de una economía de mercado; pero por la misma razón esa libertad de precios del seguro debe insertarse en, y contrabalancearse con una tutela de la posibilidad de acceso real a, y de competencia entre las diversas formas de organizar la empresa aseguradora; máxime cuando las formas de base solidaria y personalista (mutuas y cooperativas) son un elemento de transparencia de costos y, a la vez, de expansión educativa de los valores del seguro entre grandes sectores de la población que habitualmente no se van a dirigir —ni interesan— a las grandes compañías aseguradoras mercantiles.

II) Desde el punto de vista de la pura técnica jurídica tampoco es de recibo la delimitación normativa que pretende imponerse con carácter inequívoco a las cooperativas de seguros, por razón de su oscuridad, por su sentido restrictivo y por su indudable artificiosidad.

Como ya sabemos, tanto el artículo 84 del PLSC —en su párrafo primero— como el artículo 14 del PLOFSP —en su apartado 1— acotan el campo operacional en el que pueden moverse las sociedades que pretendan cooperativizar el seguro. Ahora bien, en ambos preceptos se contiene una alusión rigurosamente críptica (es decir, enigmática y velada) del fenómeno regulado, pues no está en absoluto claro quiénes son los cooperadores de esa clase de entidad, es decir, qué requisitos subjetivos deben reunirse para poder constituir semejante cooperativa o para ingresar en una ya constituida. Si acudimos a los precedentes (españoles y comparados) la respuesta será inequívoca: las cooperativas de seguros están formadas por los usuarios del servicio «seguro», es decir por los asegurados. Ahora bien, dado que ninguno de los proyectos legislativos indicados menciona una regla especial sobre el mínimo de socios preciso para fundar dicha entidad, habría que aplicar la previsión general del artículo 6.º del PLSC, según la cual son suficientes cinco socios para constituir las cooperativas de primer grado. Esta conclusión basta para hacer increíble que alguien piense que una «cooperativa de seguros» puede funcionar con tan exigua base social; por lo tanto debe ser otro el tipo de cooperación en la que el Gobierno estaba pensando cuando decidió proponer aquellos artículos a los Cortes Generales.

Y así es, en efecto, porque en la exposición de motivos del PLOFSP podemos leer lo siguiente: «VII. Introducción de algunas otras novedades, como la regulación de las sociedades mutuas, a prima fija y a prima variable, y las *sociedades cooperativas de seguros*. Unas y otras con el mismo espíritu mutualista o cooperativista, pero aquéllas *respondiendo al esquema* de las cooperativas de consumo y éstas al de las *cooperativas de producción o trabajo en común*.»

He aquí pues desveladas, con meridiana claridad, las premisas conceptuales de las que parte el Gobierno para proponer su regulación de la cooperación aseguradora.

Lamentablemente hay que decir que —aún reprimiendo otras lecturas que semejante construcción jurídico-política permite— tamaño enfoque constituye un subterfugio semántico que, si prospera el citado proyecto de ley, produciría, lisa y llanamente, el siguiente resultado: los ciudadanos españoles, en cuanto usuarios potenciales del seguro, no podrán constituir cooperativas dirigidas a organizar dicho servicio; es decir, no van a poder cooperativizar el seguro.

Designar como «cooperativa de seguros» a la que organicen médicos para prestar la asistencia sanitaria o abogados para el asesoramiento jurídico u otros prestadores de servicios profesionales es tan frívolo como llamar «cooperativa de consumo» a las formadas por socios trabajadores propietarios de su propia tienda o incluso por detallistas o por farmacéuticos. Y ello por una poderosa razón: en la órbita cooperativa lo relevante no es el criterio tópico o sectorial (en qué segmento o espacio económico actúa la entidad), sino los elementos subjetivos y finalistas (quiénes y para qué se asocian); en otras palabras hay que buscar siempre al «usuario principal» (Lambert), observando el mercado convencional o extracooperativo; ello nos dará automáticamente la respuesta sobre qué tipo de intermediario va a sustituir la cooperativa y en qué grupo tipológico debe encuadrarse ésta. Pues bien, supuesto lo anterior, en el campo del seguro no sabe duda de que el bloque de usuarios verdaderamente decisivo es el de los asegurados o clientes por razón de la «mutualidad técnica» en la que reposa toda gestión empresarial en este sector de servicios (es decir, la «mutua cobertura de las necesidades eventuales, valorables dinerariamente, entre varias economías igualmente amenazadas»; Manes, 1932).

Por lo tanto es plenamente rechazable instrumentalizar y expropiar terminologías acuñadas por la tradición y por la razón cooperativas colocándolas y asignándolas caprichosamente para amparar una sola de las posibles alternativas cooperadoras (la que une a ciertos socios trabajadores) y —lo que es más grave— para encubrir una discriminación en contra de la principal fórmula de actuar cooperativamente en el mercado del seguro (a saber: desde y con los asegurados), que según el proyecto legal quedaría totalmente proscrita.

Tema distinto sería abrir el panorama total de proyectos cooperativos utilizables ante el sector económico del seguro: pero lo que no cabe es alterar los presupuestos filosóficos y económicos de la cooperación y sus posibilidades operativas con rúbricas mendaces y alusiones veladas que, bajo apariencia de regular una figura proscrita entre nosotros durante cuarenta años, en realidad abren sólo un portillo lateral manteniendo clausurada la vía principal del seguro asociativo, solidario o no lucrativo.

En segundo término, viendo la reducción de la operatoria cooperativa a unos determinados ramos de aseguramiento cabría afirmar que los autores del proyecto han «seleccionado» cuidadosamente el ámbito de actuación de las cooperativas de seguros tolerando su presencia sólo en parcelas que o bien están sometidas cuando menos a una triple competencia (como ocurre con el ramo de «asistencia sanitaria» en el que concurren, la Seguridad Social, las compañías

privadas tipo sociedad anónima y las mutualidades libres de previsión social) o bien constituyen un segmento incipiente, poco explorado, y por lo mismo problemático, del seguro en nuestro país (como sucede con los ramos de «defensa jurídica y demás de prestación de servicios»).

El carácter restrictivo que inspira la normativa pre-legal que nos ocupa al abordar la regulación de las cooperativas aseguradoras, viene reafirmado en el apartado 3 del artículo 14 del PLOFSP (que coincide con el penúltimo párrafo del art. 84 del PLSC). Como ya sabemos en este apartado se establece que «para operar en los demás ramos las cooperativas podrán crear sociedades mutuas conforme a los artículos 12 y 13, de las que podrán ser mutualistas las cooperativas y sus socios».

Pues bien, semejante precepto es limitativo para las cooperativas por un triple motivo; ante todo porque impide el desarrollo del seguro estrictamente cooperativo en otros ramos que no sean los tres antes mencionados (puesto que si se pretende actuar en ellos, el proyecto impone la forma de mutua); en segundo lugar, porque si este apartado se suprimiese se produciría un resultado más amplio y generoso, a saber: por un lado, las cooperativas podrían constituir mutuas en cualesquiera ramos (dada la plena capacidad jurídica de toda sociedad cooperativa y la amplia aptitud funcional de las mutuas para actuar en cualquier sector del aseguramiento) y, por otro lado, en esas mutuas «de impulsión cooperativa» podrían ser asociados (mutualistas) cualesquiera personas, físicas y/o jurídicas, que estuviesen en situación de ser cubiertas por las prestaciones que ofrezca la mutua; finalmente, se despejarían varias dudas que la desafortunada redacción del artículo 14/3, del PLOFSP suscita, tales como las siguientes: ¿esas mutuas de creación cooperativista han de ser constituidas sólo por sociedades cooperativas y en número mínimo de 50, por virtud de los artículos 12 y 13 del citado proyecto de ley?; ¿pueden ser asociados fundadores de la mutua los socios de las cooperativas fundadoras llegando incluso a cubrir aquel tope semicentenal con dos cooperativas y cuarenta y ocho socios de éstas?; ¿los socios que se separen de las cooperativas fundadoras podrán seguir siendo mutualistas?; ¿quid de los socios expulsados en las cooperativas?; ¿para ingresar en una mutua, ya constituida, será preciso hacerse socio, previamente, de una de las cooperativas que sea asociada mutualista?; ¿queda descartada la posibilidad de celebrar contratos de seguro colectivos o de grupo con los socios de las cooperativas agrupadas en la mutua?; ¿no pueden ingresar como mutualistas los empleados de la propia mutua y los de las cooperativas que agrupa? Como puede verse no son escasos, ni de menguada

entidad, los problemas que plantea el artículo 84, apartado 3, del PLOFSP.

El hecho de que este diseño pre-legal se sitúe en línea con el precedente del artículo 122 del R. D. 2.710/1978, de 16 de noviembre (por el que se aprobó el reglamento de aplicación a las sociedades cooperativas), no puede esgrimirse como argumento de cierta solidez, pues es el caso que dicho precepto no ha recibido el menor juicio favorable por los estudiosos del tema. Al contrario, cuantos se han ocupado de la cuestión a raíz de la promulgación de aquel texto reglamentario han destacado, bien que dicha normativa desvirtuaba la proyectada inicialmente por el Ministerio de Trabajo (Merino Merchán, J. F., «Consideraciones generales sobre el cooperativismo de seguros en España». *Rev. Der. Mercantil*, núm. 151, enero-marzo, 1979, págs. 108 y 116), bien que suponía —de modo más claro— la anulación arbitraria e inicua de las cooperativas de seguros (Paz Canalejo, N., «El nuevo Derecho Cooperativo Español». Madrid, 1979, página 295; conforme Vicent Chulia, F., en «El accidentado desarrollo de nuestra legislación cooperativa». *Rev. Juríd. de Cataluña*, núm. 4, octubre-diciembre 1979, pág. 139, nota 64).

Lo anteriormente expuesto revela a la vez la artificiosidad de la proposición pre-normativa resultante que llega a insertar una mutuas capitidismuinuidas como parte integrante (el apartado último) de un artículo dedicado a regular las cooperativas de seguros. Es claro que ello supone una vía singularmente forzada de construir un texto jurídico, y que tiene toda la apariencia de una sedicente compensación ante el «cierre operativo» consagrado en el apartado 1; pero, bien mirado es una triste e inconsistente contrapartida por el cortejo de problemas e interrogantes que —como hemos visto— provoca. Desde luego, no puede invocar en su favor el testimonio del Derecho Comparado, ni destruir la impresión de que los redactores del proyecto en este punto han coincidido con quienes elaboraron la Ley de Cooperación, de 2 de enero de 1942; en efecto, esta vieja norma de nuestra post-guerra, para impedir la constitución de cooperativas de crédito popular (y de bancos cooperativos), «inventó», en su artículo 44, una definición según la cual «son cooperativas de crédito las que se constituyan exclusivamente para servir los fines de las cooperativas de las otras ramas y de sus asociados...» (es decir, no cabe cooperativizar el ahorro y el crédito mediante la agrupación de los ciudadanos en cuanto ahorradores y prestatarios en una capa cooperativa creada directamente por ellos, sino que hay que partir de la existencia de cooperativas de otras clases —por ejemplo, consumo, campo, viviendas, etc.—, y sólo a partir de, y en favor de, éstas, y de sus socios, puede constituirse la de crédito).

Como puede verse el paralelismo con la fórmula del artículo 14/3 del PLOFSP resulta innegable; por increíble que parezca vuelve a aparecer el arbitrio como artificio para encubrir discriminaciones normativas.

III) Finalmente, aún examinando el PLOFSP desde el prisma de *las exigencias de la lógica y de la coherencia con su propia sistemática*, resulta insostenible el tenor del artículo 14 de dicho texto prelegislativo.

En efecto, aquella reconducción del seguro cooperativo a los limitados confines que hemos examinado, no es congruente con los siguientes preceptos del mencionado proyecto legal sobre ordenación y fomento del seguro privado:

a) El artículo 1.º, apartado 1, en cuanto proclama como uno de los objetivos de la ley, «tutelar los derechos del asegurado», y puesto en relación con el artículo 28/1; en efecto, según este último precepto «El Ministerio de Hacienda protegerá la libertad de los asegurados para decidir la contratación de los seguros y para elegir la entidad aseguradora». Ahora bien, si no se permiten las cooperativas de seguros en todos los ramos se está negando la segunda libertad y mediatizando la primera.

b) El artículo 6.º, que al enumerar las entidades privadas que pueden ejercer la actividad aseguradora (anónimas, mutuas y cooperativas) no cercena ni condiciona la capacidad jurídica de alguna de estas entidades por razón de su peculiar naturaleza.

c) El artículo 9.º, apartado 1, que al regular los capitales sociales establece: «Las sociedades anónimas y (las) cooperativas de seguros deberán tener desembolsado un capital social, de acuerdo con los ramos en que operen, de cuantía no inferior a la siguiente: grupo I, 200 millones de pesetas; grupo II, 100 millones; grupo III, 50 millones, y grupo IV, 25 millones.» Hay que advertir que, según el apartado 2 del propio artículo 9.º, el grupo I comprenderá el ramo de vida; el II los ramos de caución, de crédito y todos aquellos en los que se cubra el riesgo de responsabilidad civil; el III los de accidentes, enfermedad y todos aquellos que cubran daños a las cosas y no se encuentren específicamente incluidos en otro grupo; y el grupo IV comprenderá los ramos de asistencia sanitaria, defensa jurídica y los demás de prestación de servicios.

En consecuencia está claro, que es el PLOFSP antes de entrar en su capítulo III (dedicado a regular en concreto las mutuas y las cooperativas de seguros), no sólo no había excluido a estas últimas

de algún ramo asegurativo sino que, justamente, partía del principio contrario de que cualquier contingencia asegurable podría ser organizada empresarialmente acudiendo a la fórmula cooperativa (aunque, por cierto, parificando los capitales desembolsados que les son exigibles a las cooperativas con los señalados para las sociedades anónimas, lo cual constituye, desde luego, otro límite y un craso error, pues toda cooperativa viene caracterizada en la realización de sus servicios por un sentido predominantemente mutualístico, según el cual la totalidad —cuando menos— la mayoría de los actos o prestaciones cooperativos han de realizarse precisamente con quienes tienen la previa condición de socios; en cambio, la sociedad anónima aseguradora es claro que, por definición, puede concertar, y concerta, pólizas libremente con cualesquiera clientes, que son terceros ajenos a la empresa explotadora del seguro).

IV) Si sometemos el esquema normativo que estamos comentando a una *confrontación con los* llamados «*principios cooperativos*» y con la propia definición legal de la cooperativa, el resultado vuelve a ser adverso para el PLOFSP (y para su precedente en este campo, el PLSC).

En efecto, por un lado la cooperativa es una fórmula jurídica apta para desarrollar «cualquier actividad económico-social lícita» (art. 1.º de la Ley 52/1974, General de Cooperativas, de 19 de diciembre, vigente) o bien —como dice el PLSC— «cualquier actividad económica»; ello significa que no hay ninguna razón para pretender que la acción aseguradora no puede cooperativizarse, pues ante un tenor tan claro de la legalidad en vigor declinan las prohibiciones contenidas en la —por tantos conceptos vieja— Ley de Cooperación de 1942, y ratificadas en la Ley Reguladora del Seguro Privado de 1954, aún vigente.

Además, no hay que olvidar que —como he podido señalar en otra ocasión— el principio de fomento cooperativo «mediante una legislación adecuada» (art. 129/2 de la Constitución española) implica no sólo una inspiración promocional en la ley sustantiva sobre sociedades cooperativas, sino también un ajuste a aquel principio de todo el bloque de la legalidad relacionado con la actividad y desarrollo de aquellas entidades; en efecto, de nada serviría aprobar una magnífica ley cooperativa (para lo cual, por cierto, habría de ser reformado a fondo el PLSC) si, pocos meses después, al regular otros tipos societarios (por ejemplo, la sociedad anónima) o determinados sectores de actividad (por ejemplo, la bancaria; la de comercio interior; la de arrendamiento financiero; o la de seguros, que ahora nos ocupa) se introducen desde las correspondientes normas

legales sectoriales cortapisas, vetos o restricciones a proyectos cooperativos que deseen abordar los ciudadanos (vid. Paz Canalejo, N., «La Constitución y las cooperativas» en *Documentación Administrativa*, núm. 186. Madrid, abril-junio 1980).

Finalmente, un esquema como el que pretende configurar el artículo 14/3 del PLOFSP atenta, cuando menos, a tres de los «principios cooperativos» tal como han sido reformulados por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en el Congreso de Viena (septiembre de 1966) y que están recogidos en nuestro Derecho a partir de la citada Ley 52/1974, General de Cooperativas. Advertiremos además que dichos postulados universales de la cooperación vienen también acogidos en el artículo 1.º del PLSC.

En efecto, además de incurrir en todos los defectos reseñados hasta ahora, aquel precepto pre-legal conculca los principios de intercooperación, de libre adhesión y de educación cooperativa, como veremos a continuación.

En primer término, al imponer a las cooperativas la adopción de la forma mutua se está cercenando un posible campo de desarrollo de las relaciones intercooperativas bajo los moldes propios de la cooperación (por ejemplo, mediante una cooperativa de servicios o una de segundo grado).

En segundo lugar, en esa estructura mutua (y precisamente por no ser una cooperativa) no puede quedar garantizada en absoluto la aplicación de los principios cooperativos; más aún: al exigir el PLOFSP, para ser mutualista, la previa condición de cooperativa o la de socio cooperador se niega frontalmente el principio de libre adhesión o libre acceso, característico de las cooperativas y por virtud del cual toda persona que integre el grupo o categoría social portador de una carencia o necesidad que la entidad cooperadora trata de satisfacer, desarrollando su objeto social, si lo solicita, ha de ser admitido como miembro de aquélla (siempre que obviamente la capacidad técnica de la sociedad lo consienta y que el candidato acepte el estatuto social).

Por último, tampoco queda servido el postulado de la educación y proyección cooperativas con esa derivación forzosa hacia el molde mutualista, por varias razones. Ante todo, porque semejante solución parece comportar una minusvaloración de la fórmula cooperativista, con lo que implícitamente proyecta una imagen de duda y desconfianza hacia dicha institución; pero además porque las mutuas no soportan la carga legal de constituir y nutrir un fondo de educación y obras sociales (art. 17/tres, de la Ley 52/1974) o de educación y promoción cooperativa (art. 65 del PLSC), que en cambio afecta a toda cooperativa.

3. BREVE ALUSIÓN A LAS RELACIONES ENTRE MUTUAS Y COOPERATIVAS DE SEGUROS

Las consideraciones anteriores no deben interpretarse como fruto de una tesis que proclama la absoluta separación de incomunicación técnica, y menos aún cualquier tipo de incompatibilidad, entre mutuas y cooperativas; muy al contrario, nos parece claro que ambas son las manifestaciones clásicas y básicas de lo que un cualificado estudioso de esta problemática (Vicent Chulia) ha calificado como «empresas mutualísticas» (las sociedades de garantía recíproca, con tal denominación y con un régimen especial, son un fenómeno muy reciente que podía haber sido reconducido al cauce cooperativo, como ocurre con su indiscutido precedente francés y como sucedió en nuestro país en los primeros lustros del siglo actual —R. D. de 31 de julio de 1915 y R. D.-Ley de 12 de enero de 1926).

Ante la imposibilidad de profundizar ahora en esta temática sí debemos señalar, al menos, que asociaciones mutuas y cooperativas de seguros constituyen fenómenos de plasmación institucional de una economía solidaria de origen popular y sin fines de lucro, por lo que, en definitiva, en ambos tipos de entidades subyace un mismo aliento comunitario y una naturaleza convergente en sus fines. Por ello el legislador debe regular de modo riguroso y coherente las instituciones y mecanismos de relación entre aquellas figuras.

Como vías de relación económica en la nueva legislación democrática hay que prever la incidencia de aquella común inspiración anti-lucrativa en ciertos procesos operativos (agrupaciones; cesiones de cartera) o estructurales (fusiones y transformaciones). Paralelamente como cauces de acciones de defensa, representación y asistencia hay que afrontar la regulación de las formas federativas de la cooperación (uniones y federaciones), dando entrada a las realizaciones mutuales del seguro en sentido amplio (es decir, incluyendo los montepíos o mutualidades libres de previsión social).

Sintetizando, cabe señalar los siguientes puntos:

1. *En el plano económico* debe regularse la posibilidad de cesiones de cartera entre mutuas y cooperativas, superando la prohibición que, en sentido contrario, pretende implantar el artículo 20/1 del PLOFSP. Además, tanto las fusiones y absorciones como las escisiones han de quedar claramente establecidas como vías por las que pueden transitar —relacionándose indistintamente mediante ellas—, tanto las cooperativas como las mutuas de seguros; es decir, que las mutuas han de poder absorber a cooperativas aseguradoras (y no sólo al revés, como pretende el art. 21/1 del citado proyecto);

que aquéllas y éstas han de poder fusionarse y absorberse sin excluir como absorbente a la mutua (art. 21/1 del mencionado texto pre-legal), y que una cooperativa de seguros puede escindirse no sólo en dos o más de su misma naturaleza, sino también en dos o más mutuas y viceversa (frente a los límites del art. 21/2 del mismo PLOFSP). Además, las operaciones de fusión y escisión señaladas, que se realicen dentro de un plazo de cinco años contados desde la publicación —en su día— de la nueva ley han de considerarse comprendidas en la declaración de interés para la economía nacional, a efectos del régimen tributario sobre concentración de empresas (disposición transitoria octava, núm. 2, del PLOFSP).

Finalmente, hay que regular la posibilidad de que mutuas y montepíos puedan ser miembros de cooperativas de segundo o ulterior grado (superando la estrechez del PLSC que en todo su articulado, y especialmente en el art. 86 al regular estas figuras supraprimarias, ha olvidado las afinidades entre cooperativismo y mutualismo). Y por la misma razón hay que prever que los excedentes producidos a cooperativas por estar concertadas con mutuas de seguros o con montepíos, no tienen por qué revertir necesariamente (como quiere el art. 87 del PLSC) al Fondo de Reserva Obligatorio.

2. *En el plano asociativo extraeconómico* es anacrónica y hermética la concepción que revela el mencionado PLSC cuando pretende (arts. 90 y 91) que ni las futuras federaciones de cooperativas (hoy uniones de cooperativas), ni en las proyectadas asociaciones de federaciones, han de tener cabida otras entidades que las previamente calificadas como sociedades cooperativas. Por el contrario, hay que postular, en línea no sólo con el origen histórico de los sistemas mutuales y cooperativos, sino también con las modernas tendencias comparadas de reforma del derecho de la cooperación, que los cauces de federalismo cooperativo estén siempre abiertos a todas las formas socioeconómicas de ayuda mutua, y por lo tanto a las llamadas asociaciones mutuas de seguro privado, así como a los montepíos o mutualidades libres de previsión social, y aún a cualquier otra forma organizativa sin fines de lucro (tales como fundaciones, Cajas de Ahorro, asociaciones, entidades públicas, etc.).

Finalmente, desde un punto de vista global parece indudable que si las mutuas pueden aportar al sistema cooperativista su experiencia en la gestión de diversos ramos del seguro, las cooperativas están en condiciones de presentar no sólo ciertos mecanismos para la efectividad del control asambleario de los consejos directivos sino también una interesante y diversa penetración en los más dispares subsectores económicos.

4. CONCLUSIONES

En el trance de deducir, tras lo expuesto, unas proposiciones de cierre del precedente discurso cabe formular las siguientes conclusiones:

Primera. El ordenamiento jurídico de los seguros. es —entre otras cosas— una parcela del moderno «derecho de los consumidores», y por lo tanto, su renovación no puede ser abordada de espaldas a las implicaciones que encierra el artículo 51 de la Constitución española.

Segunda. Toda actividad aseguradora tiene como base operativa la denominada «mutualidad técnica o económica»; de ahí que, junto a las formas especulativas de ejercer el seguro, el legislador haya de ofrecer y regular, como una opción distinta, las fórmulas inspiradas en la autogestión realizada por el propio colectivo de usuarios (asegurados), sin excluir ni minusvalorar *a priori* la solución mutualista, ni la cooperativista, que además son formas de empresa libre o privada (art. 28 de la Constitución).

Tercera. Entre esas formas de mutualidad o empresas mutualísticas las cooperativas de seguros ocupan un lugar insuprimible en un moderno Estado de Derecho, cuya población está aún insuficientemente cubierta por los otros sistemas de previsión (pública y privada), todo lo cual viene avalado por una amplia serie de interesantes experiencias de Derecho Comparado.

Cuarta. En España, las cooperativas de asegurados (o «de seguros» en sentido estricto) han de tener garantizado su lugar e incluso su apoyo tanto en el PLSC como en el PLOFSP, pues de otro modo se conculcaría el mandato de fomento cooperativo enunciado por el artículo 129/2, de la Constitución. Con ello, además se empezará a reparar —con ocho lustros de retraso— una arbitraria norma «pseudolegal» de 1942, que prohibió la emergencia de dicho tipo de sociedades.

Quinta. El protagonismo y la responsabilidad de las Cortes Generales en toda esta temática son irrenunciables, tanto por el comienzo de la tramitación en el Congreso de los Diputados de los mencionados proyectos de ley en la pasada legislatura, como por tratarse de una cuestión que —al menos en sus aspectos básicos reguladores— ha de ser abordada, precisamente, por el poder legislativo del Estado (art. 38 en relación con el 149/1, núm. 11, del texto constitucional).

Sexta. La pretendida configuración como cooperativas de seguros de aquéllas que agrupan a los profesionales prestadores de los servicios contratados por terceros mediante el convenio de seguro y sólo de ellas —constituye una distorsión semántica y, lo que es

peor, funcional del cooperativismo asegurador y, en definitiva, encubre un veto frontal a la acción autoorganizada de los asegurados. Este aserto no significa ignorar o negar la posibilidad de que existan tales fórmulas de cooperación (que serían de producción o trabajo asociado), ni otras que podrían acoger a mutuas y/a PYMES (que serían de servicios); pero sí supone que aquel nombre («cooperativas de seguros») o— se ha de reservar para las entidades organizadas y dirigidas por consumidores finales o —si se decide compartirlo con las otras modalidades— debe ir sobreadjetivado de forma que no quede duda de que se trata de una entidad promovida y sostenida por «consumidores». Y sobre todo, implica la conciencia clara de que, para experimentar todas las ventajas del método cooperativo en el sector seguros, es precisamente la modalidad organizada desde los colectivos de potenciales asegurados la que ha de regularse y primarse de modo preferente.

Séptima. La limitación de ramos que, además, pretende imponerse a las sedicentes cooperativas de seguros diseñados en el PLOFSP supone una nueva traba inconstitucional al desarrollo del sistema cooperativo, y es por ello insostenible.

Octava. Las relaciones entre mutuas y cooperativas aseguradoras han de partir del respeto a sus rasgos diferenciales y del conocimiento de sus profundas afinidades; sólo entonces podrá abordarse una regulación coherente no ya de las vías de inter-relación económica (sean operativas o estructurales) entre ambas clases de instituciones sino también de los cauces institucionales para la defensa, representación y asistencia comunes.