

# ESTUDIOS

## **Estudio crítico del cooperativismo español en la hora presente**

**Por José Luis del Arco Alvarez**

Presidente de la Asociación de Estudios Cooperativos

### I

#### **EN ESPAÑA EXISTEN COOPERATIVAS, PERO CARECEMOS DE UN LOGRADO MOVIMIENTO COOPERATIVO**

Para no engañarnos, debemos aceptar un hecho. En España existen cooperativas, pero carecemos de un logrado Movimiento Cooperativo.

A lo largo de los años se han constituido muchas cooperativas, quizá más de las que habría aconsejado una prudente política cooperativa. Ni siquiera podemos fijar su número, porque ninguna de las estadísticas de que disponemos son fiables. Más de una cooperativa se constituyó sobre el papel sin vida real. Otras murieron sin que su extinción se reflejara en las estadísticas. Y la valoración de nuestras cooperativas es muy desigual, tanto en cuanto a su autenticidad, como en cuanto a su eficacia.

Este juicio no es solamente negativo. Contamos con cooperativas y grupos de cooperativas, en todos los sectores, muy cualificados, incluso con relieve más allá de nuestras fronteras, pero carecemos de un Movimiento Cooperativo.

Cabe preguntar ¿qué es el Movimiento Cooperativo?

Sin profundizar y sin alardes doctrinales, el hombre de la calle, medianamente interesado por el tema, identificará la idea del Movimiento Cooperativo con la existencia en el país de cooperativas y organizaciones integradas por las mismas, en número y densidad suficiente en los diferentes sectores de la actividad económica, dando la impresión de que al actuar por encima de la consumición de sus concretos objetivos se mueven armónicamente hacia metas comunes y trascendentes. El hombre de la calle, medianamente observador, advertirá que el clima cooperativo es peculiar y distinto del que caracteriza otras organizaciones empresariales para la actividad económica, y que entre las cooperativas de cualquier signo se da una evidente hermandad o afinidad, aunque esa afinidad pueda romperse en casos concretos, como falla entre los hombres la hermandad de sangre.

La Alianza Cooperativa Internacional, en las conclusiones aprobadas por el Congreso celebrado en Viena en 1966, ha puesto especial énfasis en la definición de Movimiento Cooperativo.

Al hablar de educación cooperativa se expresa en estos términos: «El esfuerzo de reformar el sistema económico sobre la base de los principios cooperativos requiere una disciplina diferente de las empresas privadas o públicas. La cooperación, como forma de ayuda mutua, recurre a motivaciones distintas de los impulsos del egoísmo, el interés personal o la sumisión a la autoridad constituida.»

Y al enumerar y justificar los principios cooperativos, pone especial acento en destacar la inderogabilidad de los mismos y la urgente necesidad de actualizar el principio federativo, insustituible instrumento para hacer realidad el Movimiento Cooperativo.

A continuación, transcribo párrafos de dichas conclusiones:

«Estos principios —los seis que formula— no han sido reunidos arbitrariamente o por casualidad. Forman un sistema y son inseparables. Se apoyan y refuerzan unos con otros. Pue-

den y deben ser observados íntegramente por todas las cooperativas, cualesquiera que sean sus objetivos y áreas de operación, sí es que pretenden pertenecer al Movimiento Cooperativo.

El principio federalista lo formula A. C. I. con estas palabras: «Las cooperativas, para servir mejor los intereses de sus miembros y comunidades, deben colaborar por todos los medios con otras cooperativas a los niveles local, nacional e internacional.»

Su valor instrumental lo explica así: «Es, a menudo, el método por el cual la cooperación avanza de una etapa del proceso productivo a la siguiente, por ejemplo de la operación minorista a la mayoría y a la producción o de vender en un mercado local a la exportación», y agrega: «Hay muchas razones de principio y ventajas prácticas por las cuales el Movimiento Cooperativo debe superar las barreras materiales y mentales del nacionalismo convencional y entrar en una era nueva de cooperación internacional. La idea de una mayor unidad dentro del Movimiento Cooperativo bajo varias designaciones —coordinación, concentración, integración— está ganando terreno entre los cooperadores porque, en su mayoría, se dan cuenta que sus más serios competidores en la actualidad son las grandes organizaciones capitalistas, integradas horizontal y verticalmente. Este trabajo conjunto no supone únicamente la mera y leal de las cooperativas de un mismo tipo dentro de las uniones y federaciones, sino también relaciones más estrechas y útiles entre cooperativas de diferentes tipos en cada nivel en que sea practicable. Si el Movimiento Cooperativo desea alcanzar su plena estatura, sea dentro de cada país, sea internacionalmente, las diversas instituciones cooperativas deben apoyarse entre ellas sin reservas. Deben actuar como miembros de un esfuerzo común para alcanzar los objetivos e ideales del Movimiento como un todo, que no son otros que llegar a aquella etapa en la que dejen de existir el conflicto, el monopolio y las utilidades no ganadas.»

## II

### **LA EDUCACION COOPERATIVA, PRESUPUESTO INDISPENSABLE DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO**

La causa primera e inmediata de nuestra carencia de un Movimiento Cooperativo está en la falta de formación y espíritu cooperativos de la mayoría de los hombres que se encuadran en nuestras cooperativas, incluyendo sus dirigentes. Las excepciones que, sin duda, pueden invocarse confirman la regla general.

No se puede amar ni ilusionarse por lo que no se conoce.

Vuelve a ponerse de manifiesto la importancia de la educación. No en balde se proclama el principio de la educación como «regla de oro del cooperativismo», y es cierto el slogan de que «antes de fundar una cooperativa hay que formar a los cooperativistas».

La filosofía cooperativa no propugna la violencia. Confía en la razón del hombre y en la educación. Aquí radica su grandeza y su servidumbre. Los demás sistemas económico-sociales que hoy ordenan, en gran medida, las sociedades humanas no excluyen la violencia y, en más ocasiones de las que fuera de desear, sólo se sostienen por la imposición que sofoca la libertad del hombre. Muchos pioneros y dirigentes del cooperativismo han sido también grandes educadores. La A. C. I., al definir el principio de la educación, precisa quiénes deben ser sus destinatarios, que no son sólo los socios y los dirigentes de las cooperativas, sino también el público en general, porque en éste se encontrarán los que, estando fuera del Movimiento, pueden ser sus potenciales convencidos, y en cuanto al contenido de esa educación, la A. C. I. lo precisa diciendo que ha de consistir en la enseñanza de los principios y las técnicas, tanto económicos como democráticos, del cooperativismo.

Nadie nace educado, y la educación que recibimos viene condicionada por múltiples y complejos factores. El primero y más complejo de estos factores es, seguramente, el entorno político, económico y social que nos rodea.

Es evidente que va a influir en nuestra educación —entendiendo ésta como un complejo de valores, ni siquiera estudiados expresamente, que van a marcar nuestra personalidad— la organización política, económica y social del Estado en que nacemos y del que somos miembros activos o ciudadanos. Y por lo que se refiere en concreto a la educación cooperativa, ni el capitalismo, más o menos liberal, ni el totalitarismo marxista o el estatismo, cada uno por opuestas razones, son favorables a un movimiento cooperativo, contemplándolo con marcado recelo. El primero, acepta las cooperativas como remedio modesto para economías débiles, y los segundos en cuanto simples instrumentos al servicio de su proclamada revolución.

Estas afirmaciones son también válidas para nuestro país, que se mueve en una organización económica básicamente capitalista, más o menos homologada con los demás países que hemos dado en llamar de cultura occidental.

### III

## LA LECCION DE NUESTRA RECIENTE HISTORIA

Dentro de estas constantes, la política es necesariamente cambiante, y para los que creemos en el cooperativismo y propugnamos por un fuerte movimiento cooperativo ha de resultar aleccionador echar un mirada retrospectiva a nuestra reciente historia, para deducir consecuencias.

Por su interés práctico, voy a limitarme a comparar dos períodos: el transcurrido bajo el mandato de Franco, y el que está discurriendo bajo el signo de la democracia.

### **Las cooperativas bajo el régimen franquista**

Terminada la guerra civil, al reemprenderse la normalidad, el número de cooperativas supervivientes era realmente modesto. La mayoría la constituían las del campo, en que se habían transformado los antiguos Sindicatos Agrícolas, que habían sobrevivido a la catástrofe, en su mayoría confesionalmente católicos, integrados en la Confederación Nacional Católico-Agraria.

El problema más grave para las cooperativas agrícolas se planteó en el terreno de los principios y de la acción política. Del lado sindical, que era también el de la política dominante, —me estoy refiriendo a los primeros años cuarenta— se mantenía entonces por determinados mandos, criterios extremos sobre el alcance del Principio de Unidad Sindical. En especial, la pugna dialéctica de Cooperativas del Campo y Hermandades Sindicales de nueva creación adquirió caracteres dramáticos, pugna que no se contenía en los límites de las discusiones, sino que trascendía muy desfavorablemente a las realizaciones cooperativas. Hubieron de pasar bastantes años, antes de que los ánimos se serenaran y las ideas se fueran aclarando, hasta comprender que la cooperativa es una categoría jurídica perfectamente definida por sus principios de valor universal, que su existencia se basa en el derecho del individuo a asociarse libremente para la realización de las actividades económicas lícitas que les son comunes, y que la cooperativa no puede confundirse ni ser absorbida por el Sindicato, definido como Corporación de Derecho Público en la legalidad de aquel régimen político.

Más adversa fue, en aquellos primeros años, la suerte de las cooperativas de consumo. Habían logrado alcanzar cierto arraigo antes de 1936, y bastantes de ellas, o sus hombres, estaban ganadas de una ideología más o menos extremista. La actuación oficial de la posguerra civil fue abiertamente desfavorable a dichas cooperativas de consumo y, lo que es más grave, indiscriminada. Estos criterios fueron más adelante rectificadas, pero el cooperativismo de consumo no iba a resurgir fácilmente por múltiples causas.

El cooperativismo de crédito, con excepción de las cajas rurales, entrañablemente unidas a los antiguos Sindicatos Agrícolas Católicos, apenas daba señales de existencia.

Y lo mismo cabe decir de las otras clases de cooperativas —unas pocas cooperativas de producción formadas por minúsculos grupos de trabajadores y un número reducido de Cooperativas de Casas Baratas—. De este panorama tan adverso, sólo se salvaban las Cofradías de Pescadores, instituciones benemérita-

tas de nuestras gentes del mar, aunque, fuerza es confesarlo, de valores más humanos que eficaces económicamente.

La primera Ley de Cooperativas dictada en nuestra patria, el año 1931, —una buena Ley— había sido reemplazada por la de 1938, puramente coyuntural y dejada también sin efecto al poco tiempo. Y tras las leyes que declararon el Principio de Unidad Sindical y establecieron las Bases de la Organización Sindical, con la consiguiente derogación de la Ley de 28 de enero de 1906, que había regido la vida de los Sindicatos Agrícolas, urgía una Ley para las cooperativas que se habían quedado sin norma legal, y ésta fue la del 2 de enero de 1942, que ha prolongado su vigencia a lo largo de más de 30 años, esto es, hasta la actual Ley de 19 de diciembre de 1974. Y la misma Comisión, ampliada, redactó el proyecto del Reglamento de 11 de noviembre de 1943. Inncesario, es decir, que Ley y Reglamento respondían a los condicionamientos políticos de su hora.

El mayor defecto que he atribuido a la Ley de 1942 y su Reglamento, es su confesada repudiación del principio federativo, o, más claramente, su negación a reconocer un Movimiento Cooperativo independiente de la Organización Sindical. En la exposición de motivos de la Ley se lee: «Se abandonan también los principios que informaron leyes pasadas respecto a la forma de constitución de federaciones y confederaciones, sustituyéndose por criterios coincidentes con los que inspiran el nuevo Estado.» El articulado de la Ley no menciona las cooperativas de segundo y ulterior grado, y el impulso asociativo, que es consustancial con las cooperativas, lo canaliza a través de unas entidades sin precedentes en nuestro Derecho ni en las legislaciones de países de cultura afín, cuales son las llamadas Uniones Nacionales y Territoriales de Cooperativas, que encuadran a éstas por clases, y cuyas Uniones no son cooperativas porque no se organizan conforme a los principios de libertad y democracia.

Pero ya veremos cómo la fuerza inexorable de los hechos sociales iba a rectificar en los años sucesivos la intención del legislador de 1942.

La Ley creaba en el seno de la Organización Sindical y como instrumento ejecutivo de su política sobre las cooperativas, la Obra Sindical de Cooperación, dotada de personalidad jurídica. Esta Obra Sindical, por la propia inercia, iba a convertirse en un instrumento eficaz para el desarrollo de las entidades cooperativas, porque dentro de la Organización Sindical contribuyó decisivamente a superar recelos, defender competencias privativas de las cooperativas y evitar, en lo posible, intromisiones inoportunas e injustificadas; y fuera de la Casa Sindical, contando con los recursos proporcionados por la Organización Sindical, en creciente cuantía, ayudó al conocimiento y expansión del cooperativismo. El mérito principal correspondió a la sociedad española que, en la medida en que se restablecía la normalidad en todos los órdenes de la actividad y del pensamiento, fue aprendiendo y asimilando las prácticas cooperativas.

Fuerza es reconocer que el proceso de creación de cooperativas ha sido, en gran medida, desordenado y falto de consistencia, pero el resultado, también evidente, es que el cooperativismo ya no es hoy preocupación de una minoría, sino que el tema ha saltado a la calle, implicando en sus filas, directa o indirectamente, a más de dos millones de españoles, y que es objeto de atención por los que se interesan por el presente y porvenir económico-social de nuestra patria.

Este crecimiento resultaría inexplicable si no se hiciera referencia sumaria a la labor educativa desarrollada en esos años.

La Obra Sindical de Cooperación creó una revista mensual llamada «Cooperación», que años después se transformó en el quincenal «Mundo Cooperativo», que aún sigue publicándose. También editó, a partir de 1970, una revista titulada «Tribuna Cooperativa». Iniciativas esporádicas, por los distintos puntos de nuestra geografía, unas subvencionadas por la Obra; otras, por las Uniones y, otras, en fin, por otras entidades, llevaron a la celebración de cursillos y ciclos de conferencias, labor que se fue intensificando y haciéndose más sistemática con el paso de los años.

Mención especial merecen las mesas redondas organizadas por el Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, y celebradas en los veranos de 1963, 1964 y 1965.



En el año 1960 se creó la Asociación de Estudios Cooperativos, independiente de toda filiación política, que asocia a individuos y entidades interesados por el cooperativismo, y cuya aportación a la doctrina y práctica cooperativas es manifiesta.

Importante es la entrada de los estudios cooperativos en la Universidad. En el año 1957, con recursos suministrados inicialmente por la Organización Sindical, comenzó a funcionar en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid, una Cátedra libre de Cooperación. Esta Cátedra, en colaboración con la Asociación de Estudios Cooperativos, viene publicando desde entonces un boletín de información y la revista titulada «Estudios Cooperativos», esta última de indudable rango científico. El Ministerio de Educación y Ciencia, por Orden de 2 de febrero de 1971, ha institucionalizado dicha Cátedra libre, con el nombre de Escuela Universitaria, insertándola en el cuadro de enseñanzas que imparte la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Otras Universidades sintieron también preocupación por los estudios cooperativos. En Valencia, dentro de la Cátedra de Derecho Agrario. En otros centros universitarios también se han tomado diferentes iniciativas.

Desde el año 1963 funciona en Zaragoza la Escuela de Gerentes Cooperativos, que ha llegado a adquirir justo prestigio no sólo en España, sino también en el extranjero, especialmente en los países hispanoamericanos.

A partir de 1970 ha comenzado a funcionar, también en Zaragoza, el Centro Nacional de Educación Cooperativa, y el plan elaborado acomete la formación permanente del cooperativismo en toda España, a través de la Escuela de Gerentes, de Centros Provinciales y Escuelas universitarias a distintos niveles, sin olvidar la enseñanza por correspondencia y las escuelas ambulantes o móviles. Obvio es decir que bastantes de estos planes han sufrido paralización en estos últimos años.

Se organizaron Seminarios y Mesas redondas de altos estudios, destacando varios Seminarios iberoamericanos. Y también se organizaron enseñanzas para becarios iberoamericanos.

a través de la F. A. O., O. I. T., U. N. E. S. C. O., O. E. A. y del Instituto de Cultura Hispánica.

También las cooperativas y sus Uniones, aunque en reducido número, han editado periódicos y publicaciones de diferente rango.

El más saliente acontecimiento del cooperativismo patrio fue la Asamblea Nacional de Cooperativas, celebrada en noviembre de 1961, con asistencia de centenares de representantes de las cooperativas y una nutrida presencia de observadores extranjeros. Aquella magna Asamblea obedecía y recogía el cambio de clima que se había operado entre los cooperativistas, resultado de una rotunda mutación de las circunstancias económicas y sociales dentro y fuera de España. Se había iniciado en nuestra patria la liberación económica que venía a poner fin al largo período de la posguerra civil y mundial, y nuevos hechos de incalculables consecuencias habían comenzado a influir.

Entre todos los trabajos de la Asamblea, la ponencia discutida, con mayor pasión, fue la relativa a las bases sobre el nuevo ordenamiento jurídico y fiscal de las cooperativas. Las bases fueron aprobadas por unanimidad, pero el mando sindical resistió entonces, pese a sus ofrecimientos, su traducción en norma legal. Sin embargo, puede afirmarse que dichas bases iban a influir decisivamente en las disposiciones legales que se dictaron años después.

La Ley Sindical de 17 de febrero de 1971 representó un cambio radical de rumbo de la Organización Sindical en relación con las cooperativas.

Recuérdese que la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942 sometía a las cooperativas a la disciplina de dicha Organización Sindical y atribuía a ésta, a través de la Obra Sindical de Cooperación, la jerarquización del cooperativismo y la protección, vigilancia e inspección de las cooperativas, con el aditamento de vetos.

Pues bien, la nueva Ley Sindical de 1971 ya no repite los conceptos de protección, vigilancia, inspección, veto... y, en

cambio, enumera, entre las funciones de la Organización Sindical «el estímulo y desarrollo del Movimiento Cooperativo».

El 13 de agosto de 1971 se publicó el nuevo Reglamento de la Ley de Cooperación, que venía a sustituir al de 11 de noviembre de 1943. El nuevo Reglamento aportó reformas tan sustanciales como le era dado aportar a un texto reglamentario y, lo que es más importante, dejaba entrever, en sus líneas, la aspiración a una nueva Ley, cuya necesidad se presentaba como inaplazable, porque la de 2 de enero había perdido virtualmente vigencia en aquella parte que desconocía o vulneraba los Principios Cooperativos. Aunque la Ley de 1942 no había sufrido modificación en los treinta años transcurridos, era manifiesta su virtual derogación, como resultado de un proceso lento, a veces insensible, pero inexorable, que acabó enfrentando la conciencia y la realidad social con un texto arcaico.

Otro acontecimiento había ocurrido en el campo internacional, que influyó en los cooperativistas españoles. El Congreso celebrado por la Alianza Cooperativa Internacional en Viena, en 1966, había aprobado una nueva formulación de los Principios Cooperativos.

Estos antecedentes condicionaron la Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974, aún vigente. La califico de la mejor Ley sobre cooperativas que se ha promulgado en nuestra patria, y no tanto por su letra, a la que cabe señalar defectos de técnica jurídica (los más graves la regulación de la publicidad legal y haber hecho necesario un Reglamento), sino por su espíritu.

La definición de cooperativa contenida en el artículo 1.º, difícilmente puede mejorarse. El artículo 2.º enumera los Principios que definen el carácter cooperativo de una sociedad e informan su constitución y funcionamiento, y recoge, casi con parecidas palabras, todos los Principios que había sancionado el Congreso de la A. C. I. en Viena en 1966.

Pero, a mi juicio, lo que avala la excelencia de la Ley es su Título II, que se enuncia así: «De la promoción y desarrollo del Movimiento Cooperativo» y el artículo 52, con que comienza

este título, cuyo texto es como sigue: «El Estado asume como función de interés social la promoción, estímulo, desarrollo y protección del Movimiento Cooperativo, y de sus entidades, en todas sus formas...»

El Capítulo II de este Título regula el Movimiento Cooperativo y sus instrumentos, siendo de destacar la creación de las Federaciones y de la Confederación como Corporaciones de Derecho Público y con unas funciones y facultades en orden a la representación, defensa, armonía y promoción del cooperativismo y sus entidades que satisfacen plenamente cuanto pudiera ambicionar un convencido cooperativista.

La simple lectura comparativa de la Ley de 1942 y de la nueva Ley de 1974 hace inútil cualquier comentario. Salta a la vista que se había producido un giro de ciento ochenta grados en la política del Estado sobre las cooperativas, pasando de una Ley fuertemente limitativa a una Ley abiertamente progresiva para las cooperativas y, especialmente, para el Movimiento Cooperativo, al que se le dota de instrumentos idóneos para su protección y fomento, sin olvidar que a lo largo del articulado de la nueva Ley se regulan muchas medidas en pro de las cooperativas.

En noviembre de 1975 falleció el Caudillo y Jefe del Estado, Francisco Franco, determinando un cambio radical de la política, cuyo proceso de transición aún estamos viviendo.

### **Las cooperativas en los primeros años del régimen democrático**

El Real Decreto Ley de 2 de junio de 1977, consecuencia de la Ley Reguladora del derecho de asociación sindical, deja sin efecto la sindicación obligatoria, y en una disposición adicional se faculta al Ministerio de Trabajo para la revisión de las competencias atribuidas en el orden cooperativo a la extinguida Organización Sindical, y también para adecuar la organización y estructuración del Movimiento Cooperativista a los principios de autonomía y libertad asociativas.

El Ministerio de Trabajo, usando de esta facultad, dictó el Real Decreto de 17 de junio de 1977 que da nueva redacción

al Título II de la Ley General de Cooperativas que regula el Movimiento Cooperativo, y que no voy a reproducir por su extensión.

Era ministro de Trabajo don Alvaro Rengifo y me complazco en recordar su nombre, porque su actuación en favor del cooperativismo fue manifiesto, llevado de una honestidad y buena fe, al margen de cualquier compromiso político, que le hace acreedor al respeto y agradecimiento de los cooperativistas españoles.

Estas nuevas disposiciones legales promulgadas meses después del fallecimiento de Franco pudieron hacer creer a los cooperativistas que el nuevo régimen político aceptaba la continuidad del espíritu y sistema articulado en la Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974, y más concretamente la aceptación del Movimiento Cooperativo y de sus instrumentos tal y como se regula en esta Ley.

Ahora comprendemos que en nuestra ingenuidad habíamos vivido un espejismo.

El Real Decreto de 17 de junio de 1977, fue como la inercia que impulsa a un cuerpo que ha dejado de tener propia vida, aunque la aparente. El nuevo texto dado a la Ley de Cooperativas, por dicho Real Decreto, con la pretensión de acomodarla a los nuevos hechos, aunque publicado en el Boletín Oficial del Estado, era y es prácticamente letra muerta.

Los hechos políticos de aquella hora, mucho más vivos, negaban la realidad del Movimiento Cooperativo. La nueva política era abiertamente hostil a ese Movimiento y a la unidad que presupone, por lo mismo que se mostraba hostil a toda idea de unidad, por oposición a la cerrada unidad que preconizaba el régimen periclitado.

Prueba elocuente es el famoso Pacto de la Moncloa, que incluyó entre sus declaraciones la necesidad de una nueva Ley de Cooperativas, sin aducir razones convincentes, seguramente porque tampoco las tenían sus autores. A mi juicio, se trata de una actitud apriorística y no razonada. Aún diré más:

Para el partido gobernante UCD, las cooperativas, o le son desconocidas o indiferentes y, en cuanto refleje la opinión de las fuerzas económicas dominantes, éstas nunca se han mostrado propicias a la existencia de un Movimiento Cooperativo poderoso. Y los partidos políticos de significación marxista también expresaron en aquella hora e inequívocamente su abierta oposición a un movimiento cooperativo, por considerar a las cooperativas simples instrumentos al servicio de la idea de la conquista del poder político por el proletariado. Conceptos, sea dicho de paso, absolutamente transnochados.

Todos los hechos posteriores al advenimiento del nuevo régimen político demuestran el rechazo a la existencia de un Movimiento Cooperativo, habiendo boicoteado la Administración sistemáticamente el simple cumplimiento de la aún vigente Ley, en cuanto se refiere a los instrumentos articulados para impulsar dicho movimiento.

Nada más significativo a este respecto que el comportamiento de la Administración respecto de la Confederación Española de Cooperativas.

El artículo 56 de la aún vigente Ley incluye entre los recursos económicos de la Confederación las partidas que le sean consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, consecuencia rigurosa de su reconocimiento como Corporación de Derecho Público.

Pues bien, en ninguno de los seis Presupuestos Generales del Estado posteriores a la promulgación de la Ley General de Cooperativas, presentados por el Gobierno al Parlamento, se ha incluido ninguna partida presupuestaria para el funcionamiento de la Confederación.

El Real Decreto de 17 de junio de 1977 impone al Ministerio de Trabajo la obligación de dictar, en el término de seis meses, a contar desde su publicación, las normas sobre el régimen electoral de los diversos órganos de las Federaciones y de la Confederación, lo cual podría estar aconsejado por la conveniencia de asegurar que los nuevos rectores respondieran a un auténtico carisma democrático y representativo. Pero

todos los intentos nacidos de la propia Confederación para que el Ministerio publicara esas normas electorales cayeron en el silencio ministerial. La propuesta que formuló la Asamblea plenaria de la Confederación en mayo de 1979, incluso con la sugerencia de unas normas electorales articuladas, cayó igualmente en la desatención ministerial.

El funcionamiento de la Confederación y de las Federaciones, por falta de recursos económicos y por la imputación a sus rectores de dudosa representatividad, ha caído en la atonía, ya que entre los que fueron nombrados con anterioridad para los cargos rectores, por plazo que ya ha sido rebasado con exceso, cunde la duda de sus facultades y se sienten invadidos de desánimo. No faltan las censuras farisaicas, exigiéndoles que sean héroes y negándoles, al mismo tiempo, lo que se les debe por simple observancia de la Ley.

Otro botón de muestra sobre la mezquina valoración que concede la Administración Pública al cooperativismo, se ha dado recientemente. A la hora de aplicar restricciones al gasto público —tan desorbitado en muchos sectores— la estructura de la Dirección General de Cooperativas se ve reducida a una sola Subdirección General, que asume, además, la dirección del Instituto Nacional de Formación Cooperativa, siendo prácticamente imposible que una sola persona pueda dirigir la promoción y la educación y divulgación cooperativas, además del régimen jurídico de éstas.

Hay otras actuaciones de la Administración que alguien, con visión superficial, pudiera interpretar como contradictorias de los hechos anteriores, en cuanto podrían revelar una política favorable a las cooperativas. Nos referimos al impulso dado por la política imperante a las llamadas Cooperativas de Trabajo Asociado, y a la creación del Instituto Nacional de Formación Cooperativa. Ni una ni otra de ambas actuaciones puede merecer la aprobación de los cooperativistas.

Con frecuencia, unas veces a través de la prensa diaria, y otras en las imágenes de la Televisión, destacados representantes de la Administración Pública vienen informando al público, con aires de autosatisfacción, que en estos últimos

años el más elevado porcentaje en la constitución de cooperativas —en cifras de varios millares— se lo llevan las Cooperativas de Trabajo Asociado, esto es, las formadas por pequeños grupos trabajadores constituidos en empresa para la realización de las más variadas actividades industriales y comerciales, favorecidas con los préstamos, en cuantía-promedio de quinientas mil pesetas por asociado, provenientes del Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

A los que aspiramos a un auténtico y fuerte Movimiento Cooperativo, estas noticias nos producen preocupación.

Entre todas las clases de cooperativas, las Cooperativas de Trabajo Asociado son seguramente las que conllevan mayores dificultades y riesgos, porque no es fácil convertir al asalariado de ayer en empresario de hoy, ni imbuir a estas cooperativas de una rígida disciplina interna, si no ha precedido una larga formación educativa.

En más ocasiones de las deseables, éste es el recurso a que acuden empresas capitalistas al borde de la quiebra o quebradas ya, para salvarse, transfiriendo a sus asalariados las incógnitas de una empresa que ellos no pudieron sacar a flote, y que los asalariados, con más ingenuidad que reflexión y con el señuelo de convertirse en dueños, aceptan entusiasmados la idea, contando con el dinero del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, que se emplea, en gran medida, para indemnizar al anterior empresario capitalista, y se embarcan en una aventura que no se sabe cómo desembocará cuando lleguen los vencimientos de los préstamos, dentro de unos pocos años.

Puede ser también que un grupo de trabajadores se asocien, sin relación con otra empresa anterior, pero cuyo optimismo no ha sido contrastado con una competencia y disciplina parigual antes de concederles esos préstamos del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, porque la Administración Pública no está ni medianamente preparada para esa comprobación.

Los destacados representantes de la Administración Públi-



ca de hoy pueden alardear de haber contribuido con la fórmula cooperativa a enjugar en una medida —forzosamente limitada— el angustioso problema del paro, y de haber proporcionado ocupación a unos millares de trabajadores. Pero los que sentimos la preocupación del cooperativismo a través de los años y de todas las políticas, y contamos con algunas experiencias, nos inquieta, sobre todo, el balance que arrojarán esos millares de Cooperativas de Trabajo Asociado, dentro de unos pocos años.

Y sobre la pretendida protección a esas cooperativas hay mucho que hablar. Por ejemplo, su discriminación en materia de seguridad social es evidente: No se benefician del Fondo del Paro.

Siempre recordaré la lección que recibí cuando hace unos años visité para conocer de cerca las cooperativas de un país nada sospechoso a este respecto, cual es Suecia. Su movimiento de cooperativas de consumo es seguramente el más logrado en el mundo. Muy importante es la labor desarrollada en el sector de las viviendas cooperativas, y nada desdeñable el cooperativismo agrario. A mi pregunta a los dirigentes del cooperativismo sueco si no existían Cooperativas de Trabajo Asociado, me respondieron con un gesto de extrañeza: «En Suecia, al menos cuando yo estuve, no se constituían Cooperativas de Trabajo Asociado, por entender que la protección del trabajador ya estaba fuertemente asegurada con la política laboral y de la Seguridad Social.»

La mejor lección sobre las Cooperativas de Trabajo Asociado la tenemos, sin embargo, en nuestra patria. Me refiero al complejo cooperativo de Mondragón, en el que ocupan primero y principalísimo plano las Cooperativas de Trabajo Asociado. Su creación no es obra de la Administración Pública. Se debe a la iniciativa, allá por los años cuarenta, de un reducido grupo de convencidos, guiados por un hombre ejemplar: el padre José María Arizmendi, prematuramente fallecido, que supieron hacer realidad el lema tantas veces repetido y tan mal entendido de que antes que fundar una cooperativa hay que formar a los cooperativistas, y esta formación fue la

obra bien hecha de la Escuela Popular, por ellos creada, desarrollada durante varios años antes de cuajar en la primera cooperativa del complejo.

Tampoco merece la aprobación de los cooperativistas la creación del Instituto Nacional de Formación Cooperativa, organizado dentro de la Dirección General de Cooperativas, esto es, con absoluta dependencia de la Administración.

¿Será necesario recordar, una vez más, que los Principios Cooperativos propugnan la independencia de las cooperativas frente a la política y la Administración? El actual Estado español no se declara neutral frente al cooperativismo, sino que el artículo 129 de la Constitución impone a los Poderes Públicos su **fomento**.

Cualquier forma de actuación de los Poderes Públicos que no respete rigurosamente los Principios Cooperativos será re-usable como abiertamente contradictoria del mandato constitucional.

Si la Constitución manda fomentar el cooperativismo, la Administración Pública debe facilitar las ayudas compatibles con la justicia distributiva, atendiendo al saldo activo que para el bien común aportan las cooperativas, pero no debe asumir el protagonismo.

No dudamos de la buena intención de los creadores del INFOC, pero deben admitir que es un instrumento sometido a los vaivenes de la política y, en modo alguno, al servicio del cooperativismo rectamente entendido. Hechos recientes nos dan la razón. El cambio de los titulares de los despachos del Ministerio conlleva el de los cuadros directivos del INFOC. Y estos relevos se realizan al dictado de los jefes del partido político turnante, al margen de toda preocupación de llevar a los puestos rectores de la formación cooperativa a los que han demostrado su vocación y conocimiento de la materia, requisitos que si se cumplen puede ser por pura coincidencia.

La Administración Pública no es el órgano idóneo para la labor formativa, y a los resultados nos remitimos. Existe una

desproporción manifiesta entre los cuantiosos recursos con que se ha dotado, al menos hasta ahora, en los presupuestos al INFOC y la parva cosecha que puede mostrar. Se cae fácilmente en el funcionarismo y en la burocracia excesiva y costosa.

La Administración ha negado a la Confederación Española de Cooperativas los recursos que para su funcionamiento le debía en cumplimiento de la Ley. Con muchos menos recursos de los que ha podido manejar el INFOC, las Organizaciones Cooperativas hubieran llevado a cabo una labor educativa y formativa considerable. No hacemos reproche a nadie y reconocemos que en las plantillas del INFOC existen magníficos educadores, pero cuyos esfuerzos se pierden en la esterilidad. El pecado es del sistema, que urge rectificar si verdaderamente existe una preocupación en la política y la Administración sobre el fomento del cooperativismo.

Otros hechos de la política nacional inciden desfavorablemente sobre el Movimiento Cooperativo. Nos referimos especialmente al delicado problema de las autonomías, que ya está repercutiendo negativamente sobre la deseada unidad del Movimiento Cooperativo, rompiendo la solidaridad que es su indispensable base, y en pugna con las recientes declaraciones de la Alianza Cooperativa Internacional, que proclaman la necesidad de esa solidaridad entre las cooperativas, trascendiendo de los medios locales a los regionales y nacionales, e incluso, llevada al campo internacional.

Los pocos meditados textos constitucionales, según se reconoce ahora mayoritariamente, están llevando al país a unos conflictos de competencias, de los que nada bueno puede augurarse si no los ataja, a tiempo, una política enérgica, presente siempre la unidad de España y la solidaridad entre todos sus pueblos.

Por lo que se refiere a las cooperativas, en concreto, los textos de la Constitución y de los Estatutos autonómicos hasta ahora aprobados, que son los de las Vascongadas y de Cataluña, reservan a éstas la competencia **exclusiva** en materia de **cooperativas**, pero interfiriendo confusamente con otras de-

claraciones de los mismos textos, por lo que es de augurar un semillero de conflictos a la hora de establecer las normas y después al aplicarlas en la realidad.

Y, como antes decimos, los pujos autonómicos están impulsando en algunas regiones iniciativas de insolidaridad de sus cooperativas con las cooperativas de otras regiones, haciendo más difícil la realidad de un Movimiento Cooperativo.

#### IV

### PROCESO DE ELABORACION DEL PROYECTO DE NUEVA LEY, PRESENTADO AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Y ahora vamos a explicar el proceso de elaboración del proyecto de Ley de Cooperativas que ha presentado el Gobierno al Congreso de los Diputados, que está pendiente de discusión, y que no hace más que reforzar esta crítica necesariamente severa y negativa a la actual hora cooperativa de nuestra patria.

La Constitución, Ley fundamental promulgada el 31 de octubre de 1978, alude a las cooperativas en el artículo 129 con estas palabras: «Los poderes públicos **fomentarán**, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas.» Conviene recordar, para la historia, que la palabra subrayada **fomentarán** fue introducida por el Senado, porque del Congreso salió la frase antes entrecomillada con la palabra **regularán**, lo cual daba a la frase un sentido perfectamente anodino y que revela la escasa atención que mereció al Congreso el tema cooperativo.

Lo cierto es que hoy el mandato constitucional a los Poderes Públicos es terminante, como también lo es el despego del Gobierno al mandato constitucional.

La Constitución no manda al Gobierno dictar una nueva Ley de Cooperativas, sino fomentar las cooperativas mediante una legislación adecuada. Pero el Gobierno ha preferido redactar

el proyecto de una nueva Ley, esto es, obedecer el Pacto de la Moncloa, pero sin incorporar al proyecto nada que se asemeje al fomento de las cooperativas, según iremos viendo, incumpliendo así el mandato constitucional.

Y la elaboración del proyecto es por demás significativo en cuanto al escaso respeto que merecen al Gobierno las actuales Organizaciones Cooperativas.

Parecería lógico que en la elaboración del proyecto hubieran participado expertos cooperativos y que el proyecto se hubiese sometido a información pública de las Organizaciones Cooperativas, al igual que ha hecho el Ministerio de Trabajo con alguna Ley no más importante que la de Cooperativas.

El Ministerio nombró una Comisión integrada básicamente por diputados y senadores de UCD, con algún funcionario del propio Ministerio, y con más de un catedrático de Derecho Mercantil, y el autor de este estudio, designado a título personal. La Comisión se reunió formalmente, y no completa, una sola vez, y ya no se supo más de ella. La actividad preparatoria derivó al secreto de los despachos del Ministerio. El Ministro de Trabajo, que era Calvo Ortega, pidió opinión a diferentes entidades oficiales sobre más de un anteproyecto redactados por quien no se supo. El autor de este trabajo tuvo oportunidad, también, de dar su parecer, a petición del ministro, sobre el anteproyecto elaborado en los despachos del Ministerio, parecer que obvio es decir, no tuvo ningún reflejo en el anteproyecto ministerial.

El ministro de Trabajo tuvo en cuenta que, conforme al artículo 56 de la aún vigente Ley General de Cooperativas, era preceptivo el informe de la Confederación Española de Cooperativas, y a ésta remitió el anteproyecto con manifiesto apremio de tiempo y evidente desgana.

La Confederación, con el esfuerzo desinteresado de muchos de sus miembros y oyendo a otras entidades cooperativas, quemando etapas para que no se pudiera argüir su silencio, emitió, por unanimidad, un extenso y razonado informe, que tampoco mereció la atención del Ministerio en ninguna de sus propuestas y sugerencias.

El anteproyecto, convertido en proyecto, fue enviado por el Gobierno al Congreso de los Diputados, donde se encuentra pendiente de deliberación. Por los diferentes partidos políticos se han formulado, en el plazo señalado, enmiendas en número de trescientas sesenta y cinco. Tal elevado número puede interpretarse como signo de la importancia que la política concede el tema cooperativo y también como signo de lo desafortunado de un proyecto capaz de provocar tal número de enmiendas.

## V

### **JUICIO CRITICO DEL PROYECTO**

Este proyecto lo vengo calificando de regresivo y contrario al mandato constitucional.

Me bastaría, para apoyar esta aserción, con remitirme al testimonio de autoridad que representa el extenso y documentado informe dado por la Confederación Española de Cooperativas al Ministerio de Trabajo, más arriba aludido, cuyo organismo es, sin disputa, el más autorizado para opinar en la materia, a pesar de los distingos y sutilezas que los detractores del sistema puedan oponer. Y el hecho de que el ministro de Trabajo que pidió tal informe, constreñido por una Ley que le obligaba, pero sin creerse obligado a justificar después su desatención a tan razonado informe, oponiendo otras razones, sólo arguye descortesía y una lamentable ceguera, nacida de prejuicios partidistas.

Pero considero necesario insistir en aquellos extremos más críticos para el futuro del cooperativismo español.

## VI

### **NEGACION EN EL PROYECTO DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO**

Como resalta, acertadamente, el informe de la Confederación, a los cooperativistas importa, sobre todo, el Movimiento Cooperativo para hacer posible la consecución de los objetivos

que fija la doctrina cooperativa en orden a la organización de la Sociedad en lo económico-social, ya que las cooperativas aisladas son ahogadas en el sistema político y social en que se mueven y apenas si pueden proporcionar alguna utilidad a sus socios, acabando, por un fenómeno de mimetismo, por tomar el color del medio en que se mueven.

Frente a esta posición de los cooperativistas, los Estados pueden adoptar diferentes posiciones, que pueden reducirse a las siguientes: ser indiferentes y neutrales, limitándose a regular la cooperativa como una categoría jurídica y nada más. Ser beligerantes en el sentido de obligarlas, directa o indirectamente, a servir como instrumentos de su política oficial única y autoritaria. Reconocer que la filosofía cooperativa sirve, en lo económico-social, a la libertad y la justicia y fomentar el cooperativismo o, lo que es lo mismo, el Movimiento Cooperativo que, por definición, exige unidad, porque no se concibe el movimiento que no avance en la misma dirección y obediendo a las mismas metas a alcanzar.

Es obvio que la hoy vigente Ley General de Cooperativas responde abierta y decididamente a esta última posición. Ahí está la declaración que se formula en el artículo 52, según la cual «el Estado asume como función de interés social la promoción, estímulo, desarrollo y protección del Movimiento Cooperativo y de sus entidades en todas sus formas». Esta declaración de la Ley de 1974 está tácitamente contenida y ratificada en el artículo 129 de la Constitución, según el cual «los Poderes Públicos fomentarán mediante una legislación adecuada las sociedades cooperativas».

Después de la Constitución, los cooperativistas tenemos derecho a sostener que se ha ratificado de forma solemne, cuanto la vigente Ley General de Cooperativas regula para el fomento del cooperativismo, a pesar de la fecha en que se dictó, porque la misma no incorpora a su texto el espíritu del régimen político aún vigente en aquella fecha, y los restos que quedaron en su letra, por exigencias puramente instrumentales, al aludir a instituciones desaparecidas en el nuevo régimen, fueron borrados en la nueva redacción dada a deter-

minados artículos para actualizarlos, por el Real Decreto de 17 de junio de 1977, consecuente al Real Decreto Ley de 2 del mismo mes y año.

A partir de estas disposiciones y del artículo 129 de la Constitución, cuanto se quiera argüir de contrario no son más que sinrazones al servicio de una política dictada por las consignas de los partidos políticos, indiferentes u hostiles al cooperativismo.

Y cuanto en la proyectada Ley se regule con omisión o derogación expresa o tácita de las normas que para el fomento de las Cooperativas y del Movimiento Cooperativo se contienen en la aún vigente Ley General de Cooperativas, habremos de reputarlo los cooperativistas como un flagrante incumplimiento de lo que manda el artículo 129 de la Constitución.

### **Comparación de la vigente Ley y del proyecto sobre el Movimiento Cooperativo**

La comparación entre los textos de la vigente Ley y los del proyecto sobre el desarrollo del llamado en la doctrina principio federativo, pondrá en evidencia la acusación que dirigimos al proyecto de ser regresivo y de incumplir la Constitución.

La vigente Ley regula por separado las asociaciones de cooperativas —Capítulo IX del Título I— y del Movimiento Cooperativo —Capítulo II del Título II—.

El proyecto trata separadamente de la integración económica de las cooperativas —Capítulo X del Título I— y del asociacionismo cooperativo —Título III—.

El proyecto rehúye deliberadamente la expresión Movimiento Cooperativo.

La vigente Ley regula, concediéndoles un amplísimo margen, las cooperativas de segundo y ulterior grado, por cuanto que —artículo 50— pueden asociarse para el cumplimiento, servicio y desarrollo de fines e intereses generales y comunes, y también podrán celebrar entre sí y con otras personas y entidades,



concertos para el intercambio de servicios, materias primas, productos, mercaderías, formación de fondos de compensación, establecimiento de una dirección única en las operaciones concertadas y cualesquiera actos u operaciones que faciliten o garanticen la consecución de los fines cooperativos, y también podrán asociarse con otras personas y tener participación en otras sociedades para el mejor cumplimiento de sus fines.

Es decir, la Ley reconoce a las cooperativas el desarrollo de su personalidad jurídica, en el orden operativo, sin otras limitaciones que las impuestas por la observancia de los principios cooperativos.

El proyecto, en su artículo 86 sólo consiente que tres o más cooperativas se asocien, constituyendo una cooperativa de segundo o ulterior grado, pero limitada al desarrollo de **finés comunes de orden económico**.

La vigente Ley, en el Capítulo II del Título II, bajo la rúbrica «Del Movimiento Cooperativo», regula en sus artículos 54, 55 y 56, las Uniones de Cooperativas, las Federaciones y la Confederación Española de Cooperativas, en términos plenamente satisfactorios para los cooperativistas. Me limito ahora, por ser las instituciones más conflictivas en la hora presente a resumir el régimen de las Federaciones y de la Confederación.

Son configuradas como Corporaciones de Derecho Público, para encuadrar todas las entidades cooperativas, para fines que no atentan ni siquiera mínimamente a la independencia de estas entidades en cuanto a su constitución, modificación, disolución, organización, cumplimiento de sus fines privativos, etc.

Sus funciones, claramente relacionadas, se refieren a la representación pública del Movimiento Cooperativo ante los Organismos Nacionales y los Internacionales, al arbitraje de las cuestiones que se susciten entre las entidades cooperativas y sus socios cuando voluntariamente acepten este arbitraje; participar en la vigilancia de la pureza y correcta observancia de los principios cooperativos; y en la difusión de éstos, estimulando la educación; proteger y defender los intereses de las cooperativas en su consideración conjunta o sectorial; estimular las

relaciones intercooperativas; y organizar servicios de interés común **cuando así se acuerde por las entidades** interesadas, **sin contenido económico**, tales como auditoría y asesoramientos contables, asistencia jurídica, estudios y análisis sociológicos, económicos, estadísticos, etc.

Y la composición y organización de los entes federativos se establecen sobre bases democráticas y representativas.

En cuanto a sus recursos, el artículo que estamos resumiendo, señala las cuotas y derramas de las asociadas, los donativos y subvenciones, y las partidas que le sean asignadas en los presupuestos generales del Estado.

El proyecto que está en el Congreso suprime de raíz esta organización confederal y, en su lugar, dedica a la materia dos artículos —el 90 y el 91— que son su antítesis.

Establece el principio general, en el artículo 90, según el cual **«para la defensa** de sus intereses, las cooperativas podrán federarse libremente». Adviértase que, conforme a este texto, sólo pueden federarse para la **defensa** de sus intereses, pero no para la **representación, armonía, educación, servicios técnicos**, etc., todo aquello que la vigente Ley atribuye como funciones de las Federaciones y de la Confederación.

Y según el artículo 92, tres cooperativas que desarrollen la misma actividad económica podrán formar una Federación y, a su vez, las Federaciones podrán asociarse libremente.

Si el proyecto se convierte en Ley, se habrá abierto la puerta a la más extrema politización de las cooperativas, y pronto veremos Federaciones de cooperativas socialistas, comunistas, etcétera, y de cualquier signo confesional o político, desde el momento que son suficientes tres cooperativas para constituir una Federación, lo cual equivaldrá a negar la unidad que exige todo Movimiento Cooperativo, la apoliticidad o independencia de las cooperativas, que reclama la doctrina, y, en definitiva, a la esterilidad e impotencia de una acción cooperativa relevante y capaz de servir al bien común en lo económico-social.

## **El proyecto se da de la mano, en lo más censurable, con la Ley franquista de 1942**

Tengo que repetir aquí argumentos tomados del informe de la Confederación Española de Cooperativas, al ministro de Trabajo.

Ese proyecto que pretende presentarse como progresivo y en franca ruptura con la legalidad del régimen periclitado, se da la mano con la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942, en lo que ésta tenía de más censurable, a saber: en negar el Movimiento Cooperativo y someter las cooperativas a servidumbre política, con una circunstancia agravante, y es que la Ley de 1942 sometía las cooperativas a la disciplina política de la única organización sindical que admitía el régimen, en tanto que el actual proyecto las entrega inermes al juego de los partidos políticos, con el riesgo de que sean despedazadas en la pugna ideológica y partidista o entregadas al postor que sepa ganar la carrera de captación de las mismas y, tal vez, convertidas en instrumentos al servicio de ideologías y consignas ajenas al cooperativismo.

Agregaré más. El sistema impuesto por la Ley de 1942 permitió evolucionar incluso contra los propósitos que hubiesen alimentado los rectores de la política en la primera hora, porque las Uniones obligatorias que creó la Ley, andando el tiempo, se convirtieron en instrumento que favoreció el federalismo cooperativo, en cuanto que, por la propia fuerza de las cosas, su dirección cayó en convencidos cooperativistas. En cambio, con la anarquía que sanciona el proyecto será problemático alcanzar metas de unidad en el cooperativismo patrio.

### **Refutación de las pretendidas razones del proyecto**

La única objeción confesada al mantenimiento de la vigente regulación del Movimiento Cooperativo, es que impone una **unidad** atentatoria a la diversidad política y a la libertad de las cooperativas. (Y digo objeción confesada porque la verdadera objeción de la política imperante parece ser a la existencia de un auténtico y próspero Movimiento Cooperativo.)

La **unidad** del Movimiento Cooperativo no atenta a la diversidad política por cuanto que, por definición, el cooperativismo se declara ajeno a la política de partidos, y cada cooperativista puede militar políticamente donde crea que se le da respuesta adecuada a sus convicciones, pero es un slogan en el cooperativismo el dicho de que la política debe quedar en la puerta de la cooperativa, y uno de los principios cooperativos es el de neutralidad o independencia frente a la política. De hecho, los cooperativistas militamos en los más distintos y hasta opuestos partidos políticos.

La misma respuesta he de dar a la acusación de que esa Confederación y esas Federaciones obligatorias, y configuradas como Corporaciones de Derecho Público, atentan a la independencia de las cooperativas.

Somos muchos en España los que por nuestras actividades profesionales o actividades agrícolas, industriales o comerciales o, simplemente, por ser propietarios, o por vivir en un término municipal, estamos encuadrados en un órgano federativo, Corporación de Derecho Público, bajo diversas denominaciones, sin que nos sintamos coartados en nuestros intereses privados. Los que pertenecemos a un municipio ¿nos sentimos privados de independencia en nuestras actividades privadas más allá de las limitaciones dictadas por el interés o el orden público? Y el Municipio es una Corporación de Derecho Público. Los que ejercemos nuestras profesiones ¿nos sentimos privados de nuestra independencia profesional, pese a pertenecer a un Colegio de Abogados, o de Médicos o de Arquitectos, etc.? Los comerciantes, los industriales, los agricultores, etc., también pertenecen a otras tantas Corporaciones de Derecho Público, sin que por esto se sientan disminuidos en su libertad, más allá de las limitaciones impuestas por la defensa de los intereses generales.

Si ahora nos referimos a las funciones y facultades que la vigente Ley atribuye a las Federaciones y a la Confederación Española de Cooperativas, configuradas como Corporaciones de Derecho Público, se desprende, con claridad meridiana, que esos instrumentos federativos, lejos de disminuir la libertad de las cooperativas federadas en el cumplimiento de sus privativos

finés, protege ampliamente sus intereses generales en cuanto integrantes del movimiento cooperativo. Y es el reconocimiento de la condición de Corporación de Derecho Público lo que les proporciona la fuerza necesaria para defender los intereses generales de las cooperativas federadas frente a las intromisiones, a veces arbitrarias, de la Administración, o de otras fuerzas económicas antagónicas, y también para la representación y para el arbitraje, conciliación, armonía, y, muy especialmente, para asegurar la autenticidad de un cooperativismo que, en otro caso y por ignorancia e intereses recusables, y también por influjo de políticas hostiles o de una Administración incompetente, podría derivar a falsas cooperativas.

Y ahora quiero salir del paso de un reparo. Se me puede contestar que la idea de un Movimiento Cooperativo no se identifica necesariamente con la aceptación de los Organos federativos que regula la vigente Ley, y prueba de esto es que no podrá citar la legislación de otros países de cultura afín que regule parecidos instrumentos, y ni siquiera están propugnados en las conclusiones aprobadas por la A. C. I., en Viena, en 1966.

A esto contestaré: La A. C. I., por su propia condición, no legisla ni propugna ninguna normativa legal. La A. C. I. pone énfasis en **«la idea de una mayor unidad en el Movimiento Cooperativo»** y en **«el establecimiento de relaciones más estrechas y útiles entre cooperativas de diferentes tipos en cada nivel en que sean practicables»**, concluyendo que **«si el Movimiento Cooperativo desea alcanzar su plena estatura, sea dentro de cada país, sea internacionalmente, las diversas instituciones cooperativas deben apoyarse entre ellas sin reservas»**.

Es evidente, que los instrumentos federativos que regula la vigente Ley están en la línea directa de las conclusiones de la A. C. I. y, si hubiera alguna duda, se ha difundido un escrito, que dirigió el Presidente de la A. C. I. al ministro de Trabajo, que defendió dicha Ley, aplaudiendo la creación de las Federaciones y de la Confederación.

El estudio del Derecho comparado, ni añade ni quita para el conocimiento de cómo en la Ley de cada país se regula una

determinada institución o principios informantes, porque depende de múltiples factores históricos, sociológicos, políticos, económicos, etc. Es más importante el análisis sociológico que el de los textos legales para deducir semejanza o desemejanzas en el tratamiento de determinada materia.

Más arriba aludí a que las posiciones de los Estados frente al cooperativismo pueden ser diferentes, yendo desde la indiferencia hasta la sumisión más o menos directa a determinada política.

Por tanto, el problema ha de plantearse, no en términos generales, sino en concreto y en la hora presente hemos de partir de la vigente Ley General de Cooperativas y del artículo 129 de la Constitución.

Varias son las razones que podemos invocar los cooperativistas en apoyo de nuestra pretensión de que los Poderes Público lleven al proyecto de nueva Ley el expreso reconocimiento del Movimiento Cooperativo y su regulación en términos sustancialmente coincidentes con los de la vigente Ley y, más concretamente, la instrumentación de la Confederación Española de las Cooperativas y las Federaciones regionales configuradas como Corporaciones de Derecho Público.

La primera razón son los textos legales invocados. Si la Constitución ordena a los Poderes Públicos el fomento del cooperativismo, los Poderes Públicos no serán consecuentes con este mandato si no incorporan a la nueva Ley por lo menos cuantas medidas de fomento contiene la vigente y, entre éstas, la subsistencia de las Federaciones y de la Confederación en sus mismos términos.

Otra razón es la discriminación que se hará si se niega a las cooperativas lo que se reconoce a tantos estamentos y actividades relevantes de la nación española.

Es indudable que si leyes vigentes reconocen a tantas profesiones, y a las actividades agrícolas, mercantiles e industriales, etc., su encuadramiento en órganos corporativos, bajo diferentes denominaciones, pero con la consideración de Cor-

poraciones de Derecho Público, igual que a las Universidades y a los Ayuntamientos y a las Diputaciones, es porque el Estado acepta implícitamente que son actividades que trascienden al orden público y al bien común, y que deben gozar de una protección especial en cuanto se refiere a sus intereses generales. Pues bien, es incomprensible y paradójico que la vigente Ley de Cooperativas, en base al reconocimiento que hace el artículo 52 de su interés social, establezca el encuadramiento de las cooperativas en Corporaciones de Derecho Público, ni más ni menos que a todos esos otros estamentos y actividades que citamos más arriba, y cuando posteriormente la Ley Constitucional ratifica ese interés trascendente, los Poderes Públicos traten de privar a las cooperativas de lo que les concedía una Ley anterior sin el poderoso refrendo de un texto constitucional.

Otra razón que puede invocarse es la necesidad, más que conveniencia, de urgir un efectivo Movimiento Cooperativo, precisamente porque carecemos prácticamente del mismo, aunque contemos con instituciones ejemplares.

La vigente Ley, promulgada en el año 1974, abrió amplio margen a la esperanza en este sentido, al reflejar un nuevo espíritu, pero el ya largo período de transición política ha supuesto una paralización, cuando no un retroceso, por el inevitable desconcierto y desorientación reflejado en las filas cooperativas, y tenemos derecho que la Ley anunciada nos traiga, al tiempo que la seguridad jurídica, los instrumentos necesarios para impulsar, sin vacilaciones, el Movimiento Cooperativo.

En los países con estabilidad política de largos años y con instituciones cooperativas con buen espíritu cooperativo, soporte indispensable del Movimiento Cooperativo, éste se ha ido formando en un proceso largo, espontáneo e interno de las propias instituciones cooperativas, cuajando el movimiento en diferentes formas asociativas, sin necesidad del impulso exterior. Pero cuando el proceso está en sus comienzos, los cooperativistas tenemos derecho a reclamar de los Poderes Públicos, si se ha de cumplir el mandato constitucional, esfuerzos paralelos en el terreno de la educación y en el de la instrumen-

tación legal. Me explicaré con más claridad: Sin la educación cooperativa es imposible formar auténticas cooperativas y, como consecuencia, un verdadero Movimiento Cooperativo. Pero el proceso educativo puede acelerarse con instituciones adecuadas, que no han de ser organizadas en el cuadro de la Administración, sino que han de confiarse a las propias cooperativas, y esto es lo que pedimos a los Poderes Públicos: Que por acto de imposición legal, ratifique las Federaciones y Confederación que regula la vigente Ley y cuyos fines y funciones —volvemos a repetirlo— son los indispensables e idóneos para forzar etapas en la consolidación de un auténtico Movimiento Cooperativo.

Finalmente, ninguna suspicacia pueden suscitar tales órganos federativos, por cuanto que al admitir la Ley la facultad de las cooperativas para asociarse en cooperativas de segundo y ulterior grado, bajo cualquier denominación para el mejor cumplimiento de los fines de todo orden que pueden realizar aisladamente, queda asegurado el libre juego de intereses, sin más limitaciones o transferencias que las que voluntaria y expresamente hubiesen aceptado, por el juego de la autonomía de la voluntad, que actúa en las cooperativas igual que en las demás sociedades o personas jurídicas de Derecho privado.

En la doctrina cooperativa, rectamente entendida, está siempre presente un principio no formulado, y es el principio de subsidiariedad, de modo que las entidades de grado superior no intervienen sino a instancia de las entidades de grado inferior y para suplir la insuficiencia de éstas.

### **Un NO a enmiendas alternativas, que no salvan el Movimiento Cooperativo.**

Después de cuanto vengo razonando se comprenderá que considere improcedentes otras enmiendas presentadas al proyecto en relación con este tema de la instrumentación del Movimiento Cooperativo.

En una de dichas enmiendas se propone que las Federaciones se constituyan como en el proyecto por acto voluntario,



pero exigiendo un número mayor de cooperativas concurrentes, número lo suficientemente elevado para asegurar a dicha Federación la representación, de hecho, de la totalidad o casi de las cooperativas del correspondiente sector, región, etc.

Como todas las fórmulas arbitristas no causa satisfacción, por descansar en un equilibrio fácilmente alterable, a la vez que elude la cuestión de fondo, y sin superar el riesgo de politización que vengo reprochando a la solución del proyecto.

Pero la objeción más grave a esta fórmula es que dichas Federaciones voluntarias, por representativas que puedan ser no podrán obtener la consideración de Corporación de Derecho Público, que es siempre una concesión de la Ley y no puede otorgarse a personas jurídicas de Derecho privado y voluntario.

Parece como si no se hubiera caído en la cuenta del formidable instrumento que la vigente Ley puso al servicio del Movimiento Cooperativo al configurar las Federaciones y la Confederación como Corporaciones de Derecho Público.

Sería más triste pensar que lo que se intenta a todo trance es privar al cooperativismo de ese formidable instrumento, el más eficaz para su fomento que ordena la Constitución.

Si las Federaciones dejan de ser Corporaciones de Derecho Público habrán perdido irremediablemente las funciones más características que les atribuye el artículo 56 de la vigente Ley. No podrán ostentar la representación pública del Movimiento Cooperativo ni ejercitar las acciones legales pertinentes. No tendrán derecho a informar preceptivamente los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias que se refieran directamente a las cooperativas. No podrán arbitrar en las cuestiones litigiosas que se susciten entre las cooperativas y entre éstas y sus miembros (esta función arbitral está exceptuada hoy de la Ley de Arbitraje de Derecho Privado por ejercerla una Corporación de Derecho Público). Tampoco podrán ostentar la representación del Movimiento Cooperativo en los distintos departamentos y organismos de la Administración Pública, ni asumir por ley la representación del Movimiento Cooperativo espa-

ñol en los Organismos internacionales, sean o no cooperativos y ante los movimientos cooperativos de otros países.

Menos admisible me parece la enmienda que, aceptando que las Federaciones se constituyan voluntariamente, tal como se articula en el proyecto, propugna que para decidir cuál de las Federaciones constituidas sea reconocida como representativa, se apliquen parecidos criterios a los que se regulan en las leyes laborables, cuando en las discusiones con el sector empresarial o con la Administración concurren diferentes representaciones sindicales u obreristas.

Esta enmienda adolece de todos los inconvenientes que hemos destacado al comentar la anterior, porque se conforma con que las Federaciones no sean Corporaciones de Derecho Público, y agrega otro factor de máxima politización, siendo imaginable, desde ahora, que la propaganda bajo los más diversos y opuestos signos políticos o confesionales jugarían decisivamente para conseguir esa representación necesariamente partidista y contraria a la unidad que demanda la idea del Movimiento Cooperativo.

## VII

### **EL PROYECTO FRENA LA EXPANSION COOPERATIVA AL IMPONER RIGUROSAMENTE EL MUTUALISMO**

En nuestra patria, desde los comienzos del cooperativismo en la segunda mitad del pasado siglo, la cooperativa fue fórmula utilizada por los desposeídos económicamente, ya fueran agricultores, gentes del mar, o simplemente asalariados. Y también desde el comienzo presionaron por un trato fiscal privilegiado, justificado por su condición económica modesta. A través de los distintos regímenes políticos, pero dominando siempre una economía de base capitalista, se contemplaron estas soluciones cooperativas como marginales, que en nada comprometían el sistema y que, por tanto, podían beneficiarse de exen-

ciones fiscales. La idea tenía siempre buena prensa y encontraba acogida, al menos, en los discursos electorales de todos los partidos políticos, cualquiera que fuera su signo.

No se podrá negar que abonaba el privilegio una razón de justicia, la misma que en cualquier política fiscal exonera a los económicamente débiles o las actividades que interesa estimular al servicio del bien común.

Las definiciones de la cooperativa y sus actividades, cuando aún no existía ley específica, se fueron perfilando en las disposiciones fiscales relativas a las mismas, algunas fechadas el siglo pasado, elaborando una primera clasificación de cooperativas de producción, de crédito y de consumo, y eximiéndolas de determinados impuestos cuando estuvieran formadas por obreros.

Luego vino la Ley de 28 de enero de 1906, para los Sindicatos Agrícolas, que, en esencia, era una Ley de exenciones fiscales a estas entidades de base cooperativa formadas por agricultores, en su inmensa mayoría de humilde condición económica, porque también el agro español era —y sigue siendo— la clase social y profesional más depauperada del país.

Este origen y esta política iban a pesar como un tremendo hándicap sobre el cooperativismo español.

Recuérdese que el Código de Comercio había excluido de su ámbito a las cooperativas, salvo que se dedicaran a operaciones de comercio extrañas a la mutualidad.

Por otra parte, las disposiciones fiscales condicionaron las exenciones fiscales a que la cooperativa cumpliera rigurosamente base mutualista, esto es, que operara exclusivamente con sus socios.

Estos presupuestos llevaron a identificar **cooperativa con cooperativa fiscalmente protegida**.

Y lo más grave ha sido que esta confusión ha pesado sociológicamente, tanto desde fuera de las cooperativas como entre los cooperativistas.

Vuelvo a repetir que las fuerzas económicas del país, esencialmente capitalistas, han aceptado las cooperativas, en tanto en cuanto desarrollaran una actividad subalterna, mínimamente complementaria, y sin relieve en la economía del país. Y con estas limitaciones estaban dispuestas a sentirse **generosas y proteccionistas**. Podían reconocérsele determinadas exenciones fiscales —más aparentes que reales—, porque su competencia en los mercados no era peligrosa.

Pero lo más grave, a mi juicio, es que en gran número de cooperativistas, sin excluir a los promotores y dirigentes de cooperativas, se ha creado, a lo largo de los años, y sigue aún pesando, una espíritu alicorto y temeroso, no atreviéndose a embarcarse en la nave cooperativa sin los flotadores de la protección fiscal.

La consecuencia en la Ley y en la jurisprudencia ha sido oponer los conceptos de **cooperativa** y **mercantil**, y reputar requisito o principio esencial de las cooperativas su carácter mutua, esto es, reducir su clientela, en las operaciones que constituyen su objeto, a sus propios socios, prohibiéndoles operar con terceras personas, salvo en casos excepcionales.

El llamado principio mutualista no es tal, y no está recogido en las conclusiones de la A. C. I. Con esa expresión se quiere destacar en la doctrina una **tendencia** que está en la esencia de las cooperativas y que debe presidir su actividad, porque se constituyen, en primer término, para satisfacer las necesidades económicas de sus socios y, por tanto, éstos deben ser los primeros y principales destinatarios de las actividades de la cooperativa. Está en la esencia de la institución, pero se cuidan mucho los tratadistas de matizar esta nota, porque su exageración se vuelve contra la propia cooperativa y sus socios. Dice un destacado tratadista, el profesor Lamebert: Si con la referencia al mutualismo se quiere aludir a que la cooperativa nace para servir a sus socios, es cierto, pero si se pretende concluir que aquélla sólo puede operar con éstos, se cierra a las Cooperativas la posibilidad de desarrollarse indefinidamente y de servir, al mismo tiempo, a la comunidad, sin ninguna razón que lo justifique.

En los países y organizaciones con sólida tradición cooperativa no se exige la base mutualista y podríamos citar numerosos ejemplos, comenzando con el de la famosa Cooperativa de Rochdale, que ha inspirado la doctrina posterior.

Las disposiciones legales dictadas en nuestra patria, anteriores a 1942, referentes a las cooperativas no aludían al mutualismo, con la excepción, según he explicado más arriba, de las normas fiscales, que condicionaron las exenciones a que la cooperativa sólo operara con sus socios, lo cual nada tiene que ver con los principios cooperativos y responde a la necesidad de equiparar el trato fiscal de las operaciones con terceros a las que realiza el comerciante.

La primera Ley de Cooperativas promulgada en España, el año 1931 —una buena Ley— no exigía el principio mutualista y el artículo 19 autoriza a las cooperativas de consumo para servir al público en general, con la limitación de que los beneficios obtenidos con terceros no podrían distribuirse entre los socios.

Fue la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942 y su Reglamento de 1943 los que, con errónea visión, introducen el mutualismo como exigencia rigurosa. El artículo 1.º de dicha Ley incluye en la definición de cooperativa el requisito de falta de **ánimo de lucro** (la Ley de 1931 había aludido el **lucro**, pero con intención muy distinta y correcta), aclarando el Reglamento que el lucro a que se refiere el artículo 1.º de la Ley «es el calificado de mercantil, o sea el que supone un beneficio a la intermediación». Se prohíbe a las cooperativas de consumo vender a los no socios, salvo en los excepcionales casos que detalla, y castiga con multas, que podían alcanzar a los rectores y administradores, a las cooperativas que infrinjan la prohibición de operar con terceros o que realicen actos en forma de combinaciones lucrativas.

Esta situación pudo tolerarse cuando el censo cooperativo era modesto, tanto por el número como por la mediocridad empresarial, pero a medida que fue creciendo se hizo intolerable y depresiva para aquellas cooperativas con buen espíritu y deseo de superar un marco modesto.

El Reglamento de 1971, que derogó el de 1943, trató de rectificar el error de la Ley, en el estrecho marco que permite la potestad reglamentaria, y quiso liberalizar las operaciones de las cooperativas de consumo por el indirecto procedimiento de admitir aspirantes a socios, pero el comercio capitalista estuvo vigilante y consiguió que los tribunales declararan la ilegalidad de esa permisión. Por otra parte, el Ministerio de Trabajo carecía de fuerza moral para sancionar las vulneraciones del rígido principio mutualista.

La vigente Ley General de Cooperativas representa en este punto un cambio de criterio con tendencia a la vuelta al buen camino. En la definición de cooperativa, del artículo 1.º, se ha suprimido la palabra **lucro**, tan conflictiva y erróneamente interpretada, y se establece que sus actividades son para la mutua y equitativa ayuda entre sus miembros y **al servicio de éstos y de la comunidad**.

Es evidente, por tanto, que si la cooperativa se constituye, no sólo al servicio de sus socios, sino también de la comunidad, está aceptando la aspiración del cooperativismo a su expansión sobre el entorno social en que se mueve, y esto requiere la posibilidad de prestar servicios u operar con los no socios, con la limitación de que las actividades con los no socios no sea motivo ni pretexto de enriquecimiento, riesgo que evita la Ley al atribuir los resultados positivos que se obtengan al Fondo irrepartible de Educación y Obras Sociales.

Pues bien, el proyecto presentado por el Gobierno al Congreso supone un cambio radical de rumbo, volviendo al mal camino. En el artículo 1.º se ha eliminado en la definición de la cooperativa las palabras de la vigente Ley alusivas **al servicio de la comunidad**. El artículo 4.º prohíbe tajantemente las operaciones de la cooperativa con terceros, salvo que sean autorizados por el encargado del Registro de Cooperativas (y en las de Crédito por el Ministerio de Economía previo informe del Banco de España), autorización que condiciona el texto legal muy restrictivamente. Y el artículo 78 dispone que las Cooperativas de Consumo podrán suministrar a los no socios, con carácter excepcional y por tiempo determinado, previa autoriza-

ción del Ministerio de Comercio. (Destaco, de paso, lo arbitrario de atribuir la facultad de dar el permiso al funcionario registral, en general, y para las cooperativas de consumo, al Ministerio de Comercio que, por definición, se inclinará en favor de los comerciantes, enemigos por sistema de las cooperativas de consumo).

Si antes he puesto de manifiesto la hostilidad de la política dominante a la existencia del Movimiento Cooperativo, ahora creo haber puesto de relieve ese mismo criterio hostil al simple desarrollo de las cooperativas aisladamente consideradas.

De todas las clases, las más afectadas por la prohibición de operar con terceros, son las cooperativas de consumo y, en general, las de suministros, las Cooperativas de Crédito y las Cooperativas de Seguros.

En los otros sectores, la observancia de una base mutualista es casi espontánea por la misma naturaleza de sus operaciones. Piénsese, por ejemplo, en las Cooperativas de Viviendas o en las de producción industrial o artesana. En éstas, sí juegan correctamente, su actividad estará proyectada a sus propios socios: proporcionarles una vivienda. Trabajar en común. Vender en común sus producciones, etc. Será prudente que la Ley evite desviaciones que pueden ser fraudulentas, sin que en estos casos, las previsiones legales coarten los fines pretendidos: prestar a sus socios el mejor servicio en las mejores condiciones de calidad y precio.

Pero las cooperativas de consumidores o de suministros en general, o las de Crédito, o las de Seguros, son, por definición, sociedades de masa, valga la expresión. Una cooperativa de estas clases con un número reducido de socios languidece y, por tanto, su finalidad de servir a sus socios es una entelequia. El desánimo entre los socios y el mal ejemplo al exterior son evidentes. Sólo contando con una clientela muy numerosa, podrán sus gestores hacer previsiones económicamente óptimas en cuanto a calidad y precio y podrán competir eficazmente en el mercado concurrencial.

El ejemplo que nos brindan las organizaciones cooperativas de consumidores de algunos países —ejemplo: Suecia e In-

glaterra— excusa de más razonamientos. Esas Organizaciones, al contar como clientela —que no necesariamente socios— con un porcentaje sustancial de los consumidores del país, cumplen, a su vez, una función **normalizadora** y **moralizadora**, evitando los posibles abusos de las organizaciones capitalistas monopolistas o cuasimonopolistas en esos mercados que se rigen por la Ley de la oferta y la demanda.

He aquí el trascendente papel que en lo económico-social deben cumplir las cooperativas, a condición de que puedan desenvolverse con absoluta libertad, igual que las empresas competidoras.

El proyecto examinado, al reimplantar con todo rigor la exigencia mutualista realiza, no sé si deliberadamente, un ataque a la libertad de las cooperativas, al maniatarlas frente a los competidores, porque no otra interpretación cabe a esa drástica prohibición de clientela, sin razón alguna que lo justifique, pues, repito, los cooperativistas, al pedir la libertad de operar en iguales condiciones que el comercio, están conformes en asumir el mismo trato fiscal, renunciando a unas exenciones que las más de las veces son un espantajo o señuelo para engaño de incautos.

Como resumen, opino que debe respetarse la definición de cooperativa, más correcta, del artículo 1.º de la vigente Ley, incluyendo, por tanto, entre los fines de la entidad **el servicio a la comunidad**, y deben eliminarse del proyecto los artículos 4 y 78 y cuantos otros supongan prohibición de las cooperativas de operar con terceros no socios, con la condición —que ya recoge el proyecto— de que los resultados activos de esas operaciones con terceros no puedan distribuirse entre los socios y vayan al fondo irrepartible de la cooperativa.

Y me atrevo a hacer un pronóstico. Si el proyecto no se rectificara en este punto, la realidad, rigurosa consecuencia de la naturaleza de las cosas, acabará imponiéndose a la letra de la futura Ley.



## VIII

### **PUBLICIDAD LEGAL Y COMPETENCIA MINISTERIAL SOBRE LAS COOPERATIVAS**

#### **Publicidad legal.**

Cuando a finales del pasado siglo comenzaron a constituirse algunas cooperativas, faltas de legalidad específica, hubo de plantearse el problema de cómo constituirse. El Código de Comercio las rechazaba y las admitía la Ley de Asociaciones, y a sus normas se acogieron. Bastaba para su reconocimiento legal los estatutos presentados en el respectivo Gobierno Civil.

Con el siglo se inicia la creación de los Sindicatos Agrícolas Católicos, llegando a constituir en la década de 1919 a 1929, la más poderosa organización agraria, de base cooperativa, de la que son sus continuadoras las actuales Cooperativas del Campo.

También estos Sindicatos Agrícolas se crearon al comienzo al amparo de la Ley de Asociaciones, y después al amparo de la Ley de Sindicatos Agrícolas de 28-1-1906. Sus trámites eran sustancialmente los mismos: Solicitud, acompañando estatutos, listas de socios y de directivos, dirigida al Gobierno Civil e inmatriculación en el Registro Especial de Sindicatos Agrícolas, en el mismo Gobierno Civil.

La dependencia administrativa se concretaba en el entonces Ministerio de Fomento, en cuanto a sus actividades específicas, y en el Ministerio de Hacienda, en cuanto al reconocimiento de las exenciones fiscales.

En base a un proyecto elaborado por el Instituto de Estudios Sociales radicante en el Ministerio de Trabajo, al advenimiento de la República en el año 1931, se promulgó la primera Ley de Cooperativas. Esta Ley repite sustancialmente el procedimiento de inmatriculación, pero la solicitud y documentos habían de dirigirse al Ministerio de Trabajo y el Registro se organiza en este Ministerio.

Los Sindicatos Agrícolas, rechazaron incorporarse a la Ley de Cooperativas, a pesar de que les abría la puerta una disposición transitoria, y prefirieron seguir acogidos a la citada Ley de 28 de enero de 1906.

Pero esta Ley fue derogada en el año 1940, como consecuencia de la proclamación del principio de unidad sindical, según he recordado más arriba, y la Ley de Cooperación de 1942 recogió y generalizó para todas las cooperativas el procedimiento de inmatriculación de la Ley de 1931, y también ratificó la competencia del Ministerio de Trabajo.

Concretamente, las cooperativas se relacionaban con dicho Ministerio a los efectos de su constitución y disolución, las que, además, debían remitirle, sus Memorias, balances y extractos de cuentas, y las alteraciones de su organismo directivo para fines estadísticos y para facilitar la inspección. El Ministerio de Trabajo tenía la facultad sancionadora, nombraba el socio liquidador quien, en unión de la Junta Rectora, procedía a la liquidación de la cooperativa disuelta, y podía acordar la disolución de una cooperativa por motivos graves que afectaran a los altos intereses nacionales. Todas estas funciones y facultades las desempeñaba el Ministerio de Trabajo a través de la Obra Sindical de Cooperación.

Con el crecimiento de las cooperativas —no se olvide que, además de sociedad, es **empresa** para la realización de fines económicos y actuando en un mercado concurrencial— se había puesto de manifiesto la insuficiencia del procedimiento de publicidad legal. Estaba reducido a una solicitud con el mínimo de firmas establecido, carentes de autenticidad, tres ejemplares de estatutos y de lista de socios y rectores, cuyos documentos se cursaban al Ministerio por conducto y con el informe de la Obra Sindical de Cooperación. Si obtenía la aprobación ministerial se asignaba a la cooperativa un número en el Registro, que no era público, y se devolvía a los promotores un ejemplar de los estatutos, que sólo añadían una diligencia al final, haciendo constar su aprobación y número del Registro. Esos estatutos, en cuanto documento, carecían también de toda autenticación.

Durante la vida de la cooperativa, los socios entraban y salían, se modificaban periódicamente la composición de la Junta Rectora, se adoptaban acuerdos por las Juntas Generales o por la Junta Rectora, etc., pero ninguno de estos hechos tenían reflejo en documentos auténticos.

Esta inseguridad jurídica consecuencia de la falta de reflejo instrumental indubitado de los actos de la vida de la cooperativa, desde su nacimiento hasta su disolución, perjudicaban, en primer lugar a la cooperativa, pero también a los terceros que con ella se relacionaba y, en definitiva, a la seguridad y buena fe que deben regir estos actos.

Se alzaban voces pidiendo que la publicidad legal de las cooperativas se ajustara a las mismas o parecidas normas que rigen la publicidad legal de los comerciantes, ya que externamente no se diferencian las actuaciones de unas y otros; se razonaba que las leyes mercantiles reguladoras de la publicidad de las empresas mercantiles han sido escritas para beneficiar, en primer lugar, al comerciante, sociedad o persona individual, por cuanto que al delimitar claramente y sin dudas su figura —capacidad, operatividad, delegaciones y apoderamientos, responsabilidad, etc.— los terceros con quienes contrata no se ven obligados a exigir garantías y más garantías, pero también están escritas para asegurar la buena fe y el crédito público en las transacciones; se lamentaban esas voces que la simplicidad y carencia de trámites y garantías en la publicidad legal de las cooperativas se volvía contra ellas, porque sus contratantes tenían que dudar de hasta donde podían comprometerse sus directivos o gestores, y la instrumentación de los contratos se hacía difícil e insegura en sus efectos.

Al discutirse la vigente Ley de 1974 hubo unanimidad en cuanto a la realidad del problema y la necesidad de darle una solución moderna y conforme a las exigencias en juego, pero hubo disconformidad en cuanto al modo de solucionarlo.

Entraron en pugna, el Ministerio de Trabajo, que alegaba su competencia sobre las cooperativas, y el Ministerio de Justicia aduciendo que la materia registral le incumbía. Y la solución

aprobada fue híbrida, porque tratando de contentar a las dos partes no satisfizo a ninguna y, sobre todo, fue dictada al margen de las exigencias objetivas y prácticas. Tal es el artículo 41 de la Ley, según el cual «la cooperativa quedará constituida y tendrá personalidad jurídica desde el momento que se inscriba la correspondiente escritura pública en el Registro General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, con su toma de razón en el Registro Mercantil y con las salvedades y en en los términos que reglamentariamente se establezcan». El Reglamento, en su artículo 73, no ha aclarado nada porque se ha limitado a hacer obligatoria la toma de razón en el Registro Mercantil «en los casos en que sea obligatoria la designación de un órgano de Dirección».

Todo esto es puro arbitrio. Y las dificultades y cuestiones se ensartan como las cerezas. ¿Por qué la doble inscripción? ¿Qué es eso de la toma de razón, que ni los Registradores Mercantiles saben explicarla? ¿Qué ocurre cuando ambas inscripciones discrepan? ¿Cuál prevalece? ¿Qué autoridad resuelve la discrepancia? ¿Cuándo nace la cooperativa: Cuando se inscribe en el Registro del Ministerio de Trabajo o hay que esperar a la toma de razón en el Registro Mercantil? ¿Qué razón objetiva puede darse para que en unas cooperativas baste la inscripción en el Registro del Ministerio de Trabajo y en otras sea indispensable la toma de razón en el Registro Mercantil? Etc.

Este punto es, seguramente, uno de los más graves reparos que había que formular a la vigente Ley, tan excelente —repetimos— en su mayor parte.

Merecía la pena de que el proyecto hubiese aprovechado la oportunidad para, al tiempo que superar la solución arbitraria del artículo 41 de la vigente Ley, dar una fórmula conforme con lo que demandan los tiempos y la importancia creciente de las cooperativas. Pero la fórmula del artículo 5.º del proyecto vuelve radicalmente a la antigua, criticada por los más conscientes cooperativistas, propia tan sólo para cooperativas míseras e irrelevantes en el marco de un cooperativismo fuerte y competitivo. Otra vez, si el artículo 41 del pro-

yecto prevalece, la cooperativa quedará constituida y tendrá personalidad jurídica desde el momento que se inscriba en el correspondiente Registro de Cooperativas del Ministerio de Trabajo el acta de la Asamblea constituyente. El proyecto quiere salir al paso de las críticas que necesariamente ha de suscitar, intentando construir un Registro con carácter desconcentrado a nivel provincial, además de un Registro central, y ajustado a los principios de publicidad material y formal, legalidad y legitimación, parigual a los principios que presiden el Registro Mercantil.

Estos intentos han de ser calificados, por lo menos, de pueriles, y en el fondo late en el propósito de los redactores de retener una competencia que se escapa del Ministerio de Trabajo.

Es vano empeño creer que puede improvisarse un organismo de técnica jurídica tan compleja como ese Registro, basado en principios de publicidad material y formal, legalidad y legitimación, a cargo de unos funcionarios, seguramente competísimos en las materias para que hasta ahora fueron formados, pero carentes de la especialización que requiere atender un Registro de dichas características.

Y si al final, se logra crear un escalafón de funcionarios especializados, siempre cabrá preguntar la utilidad del esfuerzo, siendo así que ya contamos con ese cuerpo especializado que son los Registradores Mercantiles y de la Propiedad.

Conviene precisar que la actual Reglamentación del Registro Mercantil ha ampliado su ámbito para comprender no sólo a las empresas mercantiles, sino a cualesquiera otras, organizadas como empresas, cuales son las sociedades cooperativas y, por tanto, el acceso de éstas a dicho Registro, y dentro de éste a una Sección Especial, se haría sin violencia alguna.

Se da otra razón eminentemente práctica. Los hombres de negocios y los profesionales del Derecho están familiarizados con las Oficinas del Registro Mercantil, tanto para la exhibición de sus libros sin ningún requisito formal, como para la expedición de certificaciones y copias. No ocurre lo mismo

con esos Registros del Ministerio de Trabajo, que radicarán en edificios del propio Ministerio o de sus delegaciones, como unas oficinas dentro de aquéllos, pero sin un cuerpo de edificio separado, cual ocurre con los Registros Mercantiles.

Es evidente que esa publicidad real, y no más o menos formal y legal, representará para las cooperativas indudable ventaja, parigual a la que obtienen las empresas mercantiles, y los que se relacionan con ellas.

Se alega por los defensores de la solución del Ministerio de Trabajo la gratitud de sus servicios y la simplificación de la legitimación de los documentos que deben presentarse para su calificación. Otra vez, surge el espantajo apoyado en la pobreza, que tanto daño ha hecho al desarrollo cooperativo.

Como tantas veces he comentado, repito ahora que si el costo de una escritura o de una inscripción registral o el reconocimiento de una exención fiscal han de ser las razones decisivas para constituir una cooperativa, mi consejo es que no se constituya, porque va a vivir desde sus primeros pasos con un complejo de inferioridad que la inutilizará en la obligada competencia que va a encontrar. Otra cosa es que, por razones de la política social, a determinadas cooperativas se les concedan al tiempo de constituirse y durante cierto plazo determinadas ventajas y exenciones, pero esto nada tiene que ver a la hora de pronunciarnos por la fórmula más objetiva y práctica de publicidad legal.

Por tanto, apoyo las enmiendas presentadas en el sentido de pedir la inscripción en el Registro Mercantil y no en el del Ministerio de Trabajo y, para expresarme en términos más concretos, entiendo que deben suprimirse del proyecto los artículos 5, 10, 11, 12, 13, 14 y 15, siendo sustituidos por un solo artículo redactado parigual que para las sociedades mercantiles en los siguientes términos: «La sociedad cooperativa se constituirá mediante escritura pública que deberá ser inscrita en una Sección Especial del Registro Mercantil. Desde este momento la sociedad tendrá personalidad jurídica. Son nulos los pactos sociales que se mantengan reservados.»

Va de suyo que todos los demás artículos del proyecto, alusivos a la modificación, fusión y escisión, disolución y liquidación de las cooperativas y a las alteraciones de sus órganos rectores y directivos deberán ser revisados para suprimir las alusiones al Registro del Ministerio de Trabajo adoptando una técnica consecuente con la imposición del Registro Mercantil, como único instrumento de la publicidad legal de las Cooperativas.

### **Excesiva pesadumbre administrativa sobre las cooperativas**

Lo anterior nos lleva de la mano al tema de las relaciones de las cooperativas con la Administración y, más concretamente, con el Ministerio de Trabajo.

Antes de que se promulgara la primera Ley de Cooperativas en nuestra patria en el año 1931 no existía tal vinculación administrativa. Que dicha Ley llevara las cooperativas al Ministerio de Trabajo obedeció a razones circunstanciales. El anteproyecto había sido redactado, en los últimos tiempos de la dictadura del General Primo de Rivera, por el Instituto de Reformas Sociales que funcionaba en dicho Ministerio, a impulsos de la altruista colaboración de cooperativas de diversas tendencias políticas e ideológicas. Proclamada la República, el primer ministro de Trabajo fue el prohombre socialista Largo Caballero y éste urgió la publicación de la Ley —primero como Decreto— asegurando al mismo tiempo, la competencia a su departamento ministerial por considerar a las cooperativas un instrumento útil a su política obrerista.

A partir de 1931, llevados de la inercia, no se puso en juicio la competencia administrativa en las sucesivas leyes dictadas sobre las cooperativas.

Y cuando se discutió en las Cortes a finales del pasado régimen la hoy vigente Ley de Cooperativas y se planteó la regulación de la publicidad legal, en la pugna: Registro en el Ministerio de Trabajo o Registro Mercantil, se puso de manifiesto el esfuerzo del Ministerio de Trabajo por retener la in-

matriculación en su Registro como factor decisivo para asegurar la competencia de este departamento ministerial.

Cabe preguntarse si esta competencia está justificada objetivamente y si es beneficiosa para las organizaciones cooperativas.

Es de destacar que cuando en la presente hora se han introducido profundas reformas en las competencias ministeriales, con trasiego de servicios y de funcionarios de unos departamentos a otros, buscando una organización más racional de la Administración Pública, la competencia administrativa sobre las cooperativas no ha suscitado ninguna meditación. Pero cuando recientemente se han acordado recortes en el gasto público con supresión de servicios, uno de los organismos más afectados dentro del Ministerio de Trabajo es la Dirección General de Cooperativas, reducida a su mínima expresión e insuficiente a todas luces para cumplir, ni siquiera mínimamente, las funciones que pretende atribuirse sobre el cooperativismo.

Esto se explica porque en el Ministerio de Trabajo coinciden todas las actividades relacionadas con la política laboral y salarial, materias éstas **no más importantes** que el cooperativismo, pero sí **más apremiantes**, no dejando tiempo a sus titulares para dedicar al cooperativismo la atención que demanda.

Precisamente en estos días aflora a la prensa diaria artículos de personas competentes que abogan porque el Ministerio de Trabajo se denomine, de conformidad con su específica y primordial competencia, Ministerio de Relaciones Laborales, lo que pone más de manifiesto que el encuadramiento administrativo de las cooperativas en dicho Departamento ministerial no parece ser el más acertado.

Habrà de considerar la política legislativa sobre las cooperativas, de una parte, lo que tienen de común en cuanto entidades que obedecen a ciertos principios que las caracteriza, y, de otra parte, la actividad económica que realizan en concreto.

En razón a estas actividades económicas específicas es obvio que deben relacionarse con el Departamento ministerial de



su competencia, y así las Cooperativas del Campo se relacionarán con el Ministerio de Agricultura, y las de Viviendas con el Ministerio de Viviendas, etc.

Y por la misma razón, las cooperativas sobre las que se justifica la actuación del Ministerio de Trabajo son las de Trabajo Asociado, por cuanto que en estas cooperativas su específica actividad económica descansa en una relación de trabajo del socio-trabajador con su cooperativa.

La sociedad cooperativa debe estar sujeta, en cuanto a su constitución, organización y extinción, a las mismas reglas y garantías que las demás sociedades para fines económicos, y, una vez nacidas al mundo del Derecho, su existencia no puede estar entregada a la decisión ministerial, sino a la del juez ordinario. Estoy definiendo exigencias elementales en un Estado de Derecho.

Innecesario es decir que cuando el fomento a las cooperativas se traduzca en ayudas, preferencias o exenciones, el departamento ministerial que debe concederlas estará legitimado para asegurarse de que recaen en auténticas cooperativas y se aplican correctamente conforme a sus pretendidos fines, con facultad para negarlas en caso contrario, sin perjuicio de los correspondientes recursos jurisdiccionales, pues no debe ser materia discrecional.

No considero de interés práctico insistir en este momento en el tema, porque en los centenares de enmiendas al proyecto de Ley de Cooperativas, presentadas al Congreso de Diputados no he encontrado ninguna que sea alusiva, y habrá que dejarlo para mejor ocasión.

Pero sí quiero destacar la excesiva pesadumbre administrativa sobre las cooperativas, sin justificación para ello, y sin parigual en las demás sociedades y empresas para actividades económicas.

La Confederación Española de Cooperativas, en su documentado informe al ministro de Trabajo, razonaba su oposición a los que entonces eran los artículos 90 y 91 del anteproyecto

y que han pasado a ser los artículos 88 y 89 del proyecto presentado al Congreso de los diputados.

Es evidente que el proyecto recoge la peor herencia del Reglamento de la vigente Ley, Reglamento que en este punto ha sido motejado de ser un verdadero Código disciplinario y penal de las cooperativas, y una intromisión abusiva en la vida de éstas, sin parigual en el tratamiento de las relaciones de la Administración Pública con cualquier otra sociedad o asociación y en contradicción flagrante de la doctrina que proclama la independencia de las cooperativas frente a la Administración y la Política.

La Confederación no estimó oportuno plantear el problema de competencia administrativa que, sin embargo, yo lo considero decisivo para una correcta regulación legal del cooperativismo.

Aceptando tácitamente la competencia del Ministerio de Trabajo, la Confederación, en su informe, formula dos propuestas, cuya lógica y prudencia son evidentes:

La primera es que la competencia disciplinaria del Ministerio se limite a conocer las infracciones que consistan en la vulneración de alguno de los principios cooperativos relacionados en el artículo 1.º del proyecto.

La segunda, que en ningún caso podrá ser sancionado un acto u omisión que no comportara sanción si fuera realizado por una sociedad mercantil o civil.

El ministro hizo caso omiso. Confío que en el texto de la nueva Ley prosperen estas dos propuestas. Lo contrario llevaría al ánimo de los cooperativistas un sentimiento de desánimo frente a la acusada cerrazón de la política gobernante sobre las cooperativas.

Sobre el actual artículo 89 del proyecto —que es el 91 del anteproyecto— mi criterio es más radical que el sostenido por la Confederación.

En un Estado de Derecho no se justifica la facultad conferida a la Administración Pública para descalificar, esto es, para

decretar la disolución o muerte de una cooperativa, cuya personalidad jurídica goza de la protección de la Ley y sólo los jueces ordinarios pueden disolverla.

Las tres causas de descalificación se prestan, como destaca el informe de la Confederación, a toda clase de abusos.

La primera, por su vaguedad, abre la puerta a la influencia de la política de turno y a la arbitrariedad ministerial, porque nada más fácil que razonar que se ha cometido una infracción **grave** de normas **imperativas** o **prohibitivas** (piénsese cuántas normas son imperativas o prohibitivas, incluso en materias poco relevantes).

Las otras dos causas de descalificación aún se sostienen menos. ¿Por qué la inactividad o la no realización del objeto social durante dos años han de ser causas de disolución? La vida es muy compleja y lo que hoy es oportuno acometer mañana ha de ser diferido, pero las decisiones corresponden a los interesados, por cuanto que se trata de una persona jurídica privada, y la injerencia de la Administración resulta intolerable.

Además, la indefensión es manifiesta, pese al posible recurso contencioso administrativo, que admite el precepto comentado, porque esta jurisdicción sólo es revisora de los actos de la Administración.

¿Por qué ha de gozar la Administración de esta potestad sobre las cooperativas, siendo así que no se encontrará intromisión parecida en las Leyes reguladoras de las otras sociedades civiles y mercantiles? La discriminación es manifiesta en perjuicio de aquéllas y atentatoria a la libertad proclamada por el legislador.

La conclusión es que el artículo 89 del proyecto debe desaparecer en la futura ley.

## IX

### LAS COOPERATIVAS Y LAS AUTONOMIAS

Es opinión generalizada, con la que me muestro identificado, que el problema más grave planteado en España y a los españoles por la política actual es el de las autonomías. Problema de graves e imprevisibles consecuencias, en el que entra en juego la unidad incuestionable de la patria común para todos los españoles, porque la ligereza, el escamoteo a la opinión pública y la falta de autoridad han consentido que se desborde más allá de límites tolerables, y hacen muy difícil el freno y la marcha atrás, por cauces normales.

Esa misma falta de reflexión serena y de consulta a quienes debieron ser oídos, se refleja en el tratamiento de las cooperativas en relación con las autonomías y se acentúa en el proyecto de Ley de Cooperativas presentado al Congreso.

Recordemos brevemente los textos vigentes. El artículo 148 de la Constitución determina las materias en las que las Comunidades autónomas podrán asumir competencia. En sus veintidos apartados no cita las cooperativas.

Y el artículo 149 constitucional relaciona en sus treinta y dos apartados las materias en las que el Estado tiene competencia exclusiva, sin que mencione las cooperativas.

En el artículo 10 del Estatuto para el País Vasco y en el artículo 9 del Estatuto de Cataluña, se atribuye a ambos entes autonómicos competencia **exclusiva** sobre las cooperativas, aunque **respetando la legislación mercantil**. (Con ligeras variantes de texto en uno y otro Estatuto).

Si se recuerda que la legislación cooperativa se ha desarrollado en nuestro país, a lo largo de los años con separación de la legislación mercantil, y que ésta sólo es aplicable limitada y tangencialmente a las cooperativas, no puede menos de extrañar la excepción, porque demuestra que los redactores de los textos de ambos Estatutos no estaban muy familiarizados con la institución cooperativa.

La lectura del párrafo 3 del artículo 149 de la Constitución, lejos de tranquilizarnos aumenta nuestros temores, porque las normas del Estado no podrán ser invocadas en aquellas materias que hayan sido atribuidas **con exclusividad** a los entes autonómicos, y el Derecho del Estado sólo será supletorio del derecho de las Comunidades autónomas.

Pero las cosas se complican para los que deban interpretar las normas, porque, si bien es dudosa la aplicación del Derecho Mercantil a las cooperativas, salvo en las materias en que expresamente lo diga la legislación cooperativa como, por ejemplo, en materia de suspensiones de pagos y de quiebras, la **legislación civil** —con las excepciones que establece el número 8.º del artículo 149 constitucional— **es competencia exclusiva del Estado**, y no hay duda que la legislación civil es sustratum regulador de las personas jurídicas, cual las cooperativas. En todo caso, sigue diciendo ese número 8.º, son de la **exclusiva competencia del Estado** las reglas relativas a la **aplicación y eficacia de las normas jurídicas, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales**, normas para resolver los conflictos de leyes.

No es, por tanto, tan fácil decidir cuál es **el contenido concreto** de esa competencia **exclusiva** que se atribuye a los entes autonómicos sobre las cooperativas.

Si la cooperativa, en cuanto tal, se caracteriza por unos principios reconocidos y declarados con valor universal —recuérdese la última formulación de la A. C. I., en Viena, en 1966— todo intento legislativo que trate de configurar la cooperativa con olvido de esos principios está condenado al fracaso.

Si la Cooperativa, en cuanto persona jurídica, está sometida a la legislación civil, todo intento de originalidad, por parte de los legisladores autonómicos está condenado al fracaso.

Si la ordenación de los Registros e instrumentos públicos —esto es, los documentos autorizados por notarios— (que son los procedimientos para asegurar la **publicidad legal**, mediante lo que una persona jurídica declara su existencia en las relaciones con terceros y los órganos a través de los que expresa

su voluntad social, en obligaciones contractuales) son competencia exclusiva del Estado, todo intento de los legisladores autonómicos de invadir estas competencias está condenado al fracaso.

Podemos preguntarnos, después de estas observaciones, ¿cuál es el **contenido** de esa competencia **exclusiva** atribuida a los entes autonómicos sobre las cooperativas?

Quedan —y es lo grave— esas declaraciones irreflexivas de los Estatutos autonómicos, que llevan a los partidarios a ultranza de la autonomía más extrema, sin reflexionar con los textos legales pertinentes, a reclamar desafortadamente una competencia que no resulta de los textos de la Constitución ni de los Estatutos autonómicos.

En el informe sereno y razonado de la Confederación Española de Cooperativas al ministro, podemos leer: «Que la cuestión planteada es seria, da prueba el siguiente botón de muestra. A la consulta dirigida por el Presidente de la Confederación a las distintas Federaciones, el que hasta ahora es Presidente de la Federación de Barcelona contesta, después de recordar que el texto del Estatuto de Autonomía tiene el rango de Ley orgánica el total y absoluto rechazo del proyecto de Ley y la reivindicación total y absoluta de que sea el Parlamento Catalán el que promulgue la Ley de Cooperativas que regule esas actividades en su territorio.»

Un problema tan grave como el que estoy comentando merecía, por parte del Ministerio de Trabajo, un tratamiento profundo y, sin embargo, su respuesta son esos dos párrafos que componen la primera disposición final del proyecto presentado al Congreso, cuya lectura evidencia frivolidad de juicio e ignorancia de la técnica jurídica.

Y para que no se moteje de injustos estos calificativos, voy a transcribir el texto del proyecto. Dice así: «Primera.—Las Comunidades Autónomas tendrán en materia cooperativa las competencias establecidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía.—En todo caso, la presente Ley será de aplicación a las sociedades cooperativas que realicen actividades y servicios

cooperativizados, en un ámbito superior al de la Comunidad Autónoma.»

En los dos únicos Estatutos de Autonomía ya publicados hasta la fecha, que son los relativos al País Vasco y a Cataluña, se limitan a decir que el ente autonómico tendrá competencia exclusiva sobre las **cooperativas**, aunque respetando la legislación mercantil.

Decir, como dice la Disposición final, que estoy comentando que las Comunidades Autónomas tendrán, en materia cooperativa, las competencias establecidas en los respectivos Estatutos de Autonomía, no es decir nada, porque se limita a repetir palabras de los Estatutos, pero —como tampoco los copia literalmente— concede más de lo que dan los Estatutos y, además, hace supuesto de la cuestión, a saber: qué es lo que la Constitución y los Estatutos conceden a esos dos entes autonómicos sobre las cooperativas (no en **materia cooperativa**), porque hasta en la alusión a los textos se procede con ligereza en el proyecto.

Como acabo de poner de manifiesto, con la cita de los pertinentes textos constitucionales, esa competencia exclusiva de los entes autonómicos sobre las cooperativas es muy dudosa y, desde luego, muy limitada.

El segundo párrafo de esa Primera Disposición Final del proyecto es modelo de lo que no debe ser un texto legal, si pretende regular con seriedad y sin confusión ni dudas determinada materia. ¿Qué se entienden por actividades y servicios cooperativizados? ¿Sólo los realizados con los socios o también con terceros? ¿Cuándo se entienden realizados fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma? ¿Cuáles normas de la Ley de Cooperativas serán de aplicación a las cooperativas que salgan de esos límites territoriales en esas actividades **cooperativizadas**: toda la Ley, parte de la Ley, qué parte de la Ley, cuándo volverá a regirse por su Ley autonómica cooperativa?, etc.

¿Pero queda alguna competencia efectiva a los entes autonómicos sobre las Cooperativas, a pesar de las declaraciones

de sus Estatutos, condicionadas y mediatizadas por otras normas de rango superior cuáles son las de la Constitución?

Esta es la cuestión, y lo demás son juegos de palabras, pura logomaquia, pero con una carga emocional peligrosa.

Como creo haber demostrado más arriba, queda muy poco margen donde moverse la competencia de los entes autonómicos. Tan poco margen, que sólo el prurito del ente autonómico para legislar a todo trance, justificará una Ley que, mutatis mutandi, se verá obligada a repetir sustancialmente la del Estado, si no quiere ser acusada de inconstitucional. Pero no tengo duda sobre que más de un ente autonómico dictará su Ley de Cooperativas.

El comentario más prudente se lo escuché a un auténtico cooperativista, que se mueve precisamente en las cooperativas de un ente autonómico y que cuenta con gran experiencia. Su opinión era que no le urgía al ente autonómico dictar una Ley de Cooperativas, y que había que esperar a la que dictara el Estado.

En este comentario está, a mi juicio, recogida la cuestión. Si conseguimos que el actual proyecto se convierta en las deliberaciones de las Cortes en una buena Ley, los entes autonómicos no se sentirán acuciados razonablemente por la necesidad de dictar su Ley. Pero bien entendido, que el margen de competencia autonómica es muy reducido. Porque lo decisivo está en resolver si determinada entidad, que se llama cooperativa, ha de ser reconocida como tal en sus relaciones con otras cooperativas de no importa que región o incluso fuera de España, o sus relaciones con terceros y con la Administración, y sólo será reconocible, en cuanto **cooperativa** si observa los principios proclamados con valor universal, concretamente hoy por la A. C. I. en 1966, y en cuanto **persona jurídica** transcendente en Derecho, si cumple los requisitos de publicidad legal y de organización interna que la permita identificarla conforme a las normas legales de carácter general dictadas por el Estado, dentro de su **exclusiva** competencia en la materia.

Y volviendo a esa Disposición Final del proyecto, cabe pre-



guntar si una Ley ordinaria, cual es la de Cooperativas en proyecto, debe incluir preceptos regulando la competencia atribuida a los entes autonómicos.

Porque la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley que dicten los entes autonómicos sobre las cooperativas, resultará de los textos de la Constitución y de las Leyes Orgánicas de las autonomías aprobadas, no de lo que declare la futura Ley, cuyo proyecto estoy comentando.

## X

### **VALOR UNIVERSAL Y PERMANENTE DEL COOPERATIVISMO**

#### **Frente a un proyecto de Ley inconstitucional y regresivo**

El momento más crítico para el cooperativismo español, en la hora presente, está marcado por el proyecto de nueva Ley de Cooperativas, elaborado por el Gobierno y pendiente de la deliberación parlamentaria.

He tachado ese proyecto de contrario al mandato constitucional y de regresivo para las cooperativas.

Para esta crítica me he apoyado en el testimonio de autoridad que es, sin duda, el razonado informe que dirigió la Confederación Española de Cooperativas al entonces ministro de Trabajo sobre el anteproyecto, que es casi idéntico al proyecto enviado por el Gobierno al Congreso, porque el ministro no tomó en consideración ninguna de las propuestas y sugerencias de la Confederación.

Para no caer en repeticiones innecesarias, me he limitado, en este estudio crítico, a centrarme en aquellos aspectos o problemas que considero decisivos, pensando en los dos objetivos que, con preferencia, deben mover a los cooperativistas españoles, a saber: Favorecer la constante expansión de las cooperativas en el entorno, sobre no importa qué actividades, en cuanto sean relevantes para el bien común, pensan-

do no tanto en el número de entidades que se creen, como en su rigurosa formación social y empresarial; y favorecer la rápida consolidación de un auténtico Movimiento Cooperativo el que, por definición, exige unidad.

### **Llamada a los cooperativistas**

Al llegar a este punto, mi pensamiento ha de dirigirse, preferentemente, a los que se llaman cooperativistas.

Porque el logro de esos dos objetivos depende, decisivamente, de que entre los que nos proclamamos adictos al cooperativismo se dé una conciencia en los valores de que partimos y en las metas a lograr, considerando el cooperativismo y sus instituciones como un todo, dentro del cual se manifiestan diferentes sectores o parcelas, definidas por sus actividades y objetivos concretos, pero orientados éstos en función de la unidad y totalidad cooperativas.

Me atrevo a afirmar que, en última instancia, la responsabilidad de los resultados recaerá principalmente sobre los que nos llamamos cooperativistas. El texto de una Ley, por bien construido, poco puede hacer si no tiene el respaldo de esa convicción colectiva. Y, contrariamente, si existe esta convicción, la Ley acabará conformándose a ella o será desbordada.

### **El grave riesgo de la insolidaridad**

Quiero prevenir a los que se llaman cooperativistas contra el mayor riesgo en que pueden caer, cual es la insolidaridad cooperativa, por dedicar, en exclusiva, sus pensamientos y esfuerzos a la parcela —pequeña o grande— en que se desenvuelven, de espaldas a las restantes parcelas o sectores cooperativos, como si éstos le fueran ajenos.

Cooperación y solidaridad son palabras casi idénticas en sus efectos. Los hombres más preclaros del cooperativismo reclaman incesantemente la solidaridad. El socio insolidario es un factor negativo de su cooperativa. Las cooperativas asociadas a otras en Cooperativas de segundo y ulterior grado han de soli-

darizarse en la consecución de los objetivos comunes. Las cooperativas del sector de producción deben enlazar y servir directamente a las cooperativas del sector consumo y la solidaridad no se detiene en las fronteras nacionales. El concepto cooperativa reclama, por definición, un espíritu **comunitario**. Lo contrario es el espíritu egoísta e insolidario.

Lo que hace más grave el mal de la insolidaridad es su efecto contagioso, que acaba minando todo el armazón.

En el fondo del sentimiento de insolidaridad se descubre una falta de convicción sobre lo que es y a lo que aspira el cooperativismo.

Y si este convencimiento no existe entre nosotros, difícilmente podremos contagiar a los que se nos acerquen por razones de interés o, simplemente, de curiosidad. Una vez más se pone de manifiesto la decisiva importancia de la **educación**.

Hemos de estar convencidos de nuestras razones para poder convencer a los demás. Hoy se trata de convencer a los Poderes Públicos para que, en cumplimiento del mandato constitucional, dicten disposiciones legislativas para el fomento del cooperativismo.

Lo digo más arriba y lo repito ahora, pero con otra aplicación. El texto de la Ley no es apenas nada sin el respaldo de una convicción colectiva.

El artículo 129 de la Constitución manda algo que no parece haber calado suficientemente en la conciencia de nuestros gobernantes y legisladores.

Convencerlos es nuestra misión y nuestra responsabilidad.

### **Las razones del cooperativismo**

Los que encarnan los Poderes Públicos de un Estado que, como el nuestro, se declara social, deben estar convencidos de las razones que justifican el apoyo constitucional al cooperativismo.

Seguramente es una lección trivial, pero nada se pierde con repetirla esquemáticamente.

Las cooperativas aparecen como instrumentos para la defensa de los que el capitalismo —nacido de la revolución industrial— había marginado económicamente.

Ningún otro sistema económico-social como el capitalismo ha demostrado su capacidad y fecundidad para producir riqueza, pero, al mismo tiempo, el sistema planteó la llamada por antonomasia cuestión social: A un lado los ricos, cada vez menos en número, pero más ricos; al otro lado, los pobres cada vez más numerosos y más pobres. (Este resultado aplicable a los individuos y a las naciones del mundo entero).

Ninguna revolución es estática, sino que evoluciona, incluso contra la voluntad de sus mantenedores. El capitalismo de hoy no es el capitalismo decimonónico. El comunismo marxista ha evolucionado hacia un rígido y totalitario capitalismo de Estado. El cooperativismo de hoy ya no es aquel instrumento para los económicamente débiles, sino que se ha ensanchado y fortalecido en base a una doctrina que aspira a dar solución a todos los problemas económico-sociales de la hora presente y con proyección de futuro.

El cooperativismo no se presenta hoy como un **anti-capitalista** o **anti-colectivista**, totalitarios. Se presenta como un sistema coherente de valores para constituir las bases de la Sociedad en lo económico-social, valores permanentes, de naturaleza filosófica y moral, porque se enraízan en el concepto que tenemos del hombre —ser libre, imperfecto y espiritual— y de la Sociedad —hecha a imagen del hombre y para su servicio—. Se trata de una concepción humanística de la Sociedad, con su complejo de derechos y deberes: Solidaridad y subsidiariedad. Espíritu de servicio. Armonía de bien público y el bien privado. Colaboración contra lucha de clases.

Sigue conservando vigencia la afirmación del gran cooperativista que fue Charles Gide, según el cual el cooperativismo no es obra de éste o aquél, sino que ha nacido de la entraña del pueblo.

En discrepancia con el capitalismo, el cooperativismo proclama que el único agente creador y, por tanto, soberano en

economía es el trabajo del hombre, en su más amplio concepto, y que el capital es simple instrumento.

Frente a la escuela liberal que pretende que la economía basada sobre el interés personal y la ganancia asegura automáticamente la satisfacción de las necesidades, el cooperativismo opone que el único sentido moralmente aceptable de la economía reside en una organización que ponga los bienes al servicio del hombre, o sea, para la satisfacción de sus necesidades, lo que conlleva una gradación de las necesidades y a una asociación armoniosa del interés personal legítimo y del servicio del consumidor.

Considerando indispensable la técnica para el crecimiento incesante de la producción y para el dominio de la naturaleza, el cooperativismo previene contra los excesos de la técnica y contra la destrucción irreversible de la naturaleza, porque la técnica esclaviza al hombre, deviene ídolo y provoca desórdenes sociales, de donde la necesidad de dar a la técnica una finalidad —servir al desarrollo humano— y colocar a los tecnócratas bajo el mando democrático y responsable.

El cooperativismo reclama una economía de responsabilidad —corolario lógico de la libertad— exigiendo sobre el plan social la primacía de la gestión responsable sobre el aparato anónimo del capitalismo, sea estatal o privado.

Finalmente, el cooperativismo propugna una economía organizada a la medida del hombre, y de educación, porque sólo los hombres imbuidos del espíritu cooperativo son la garantía de la ejecución del programa.

Y el método para traducir en los hechos los objetivos de la doctrina cooperativa son los llamados Principios Cooperativos, proclamados con valor universal, cuya última formulación es la de Viena en 1966 por la Alianza Cooperativa Internacional, y que están incorporados a nuestra vigente Ley General de Cooperativas. Principios que, como dice un autor, se reducen a dos: el Principio de la Democracia y el Principio de Servicio. El Principio democrático resume todos los que contemplan la cooperativa en cuanto asociación, y que, a su vez, des-

cansa en las ideas de libertad, igualdad y comunidad. El Principio de Servicio resume todos los que contemplan la cooperativa en cuanto empresa. La idea de servicio reemplaza a la idea de provecho como motor de la economía.

El cooperativismo conjunta idealismo y realismo. A los cooperativistas no se nos oculta lo que puede haber de utópico en los programas, ni que las dos clases de adversarios más poderosos, contra los que hay que luchar, son los intereses creados y la incultura.

### **El cooperativismo ante el futuro**

Los hechos económicos y sociales, a escala mundial, coinciden en anunciar el final de la civilización, que hemos dado en llamar Industrial. Todo parece apuntar hacia una nueva civilización, que unos llaman **Post-industrial**, y otros **Informática**.

La revolución industrial parece haber alcanzado sus últimas consecuencias, y se muestra impotente para superar sus propias contradicciones.

En la hora presente, dos sistemas económico-sociales, el capitalismo liberal y el socialismo de Estado, que más bien es un capitalismo de Estado, se reparten prácticamente el mundo en dos zonas de influencia. El socialismo de Estado, aunque con objetivos diferentes, ha asimilado para prosperar económicamente y competir con su oponente los procedimientos del capitalismo liberal, y ambos sistemas coinciden, en líneas paralelas, en las mismas o parecidas actuaciones, habiendo abocado ambos a los mismos fracasos, por haberse demostrado impotentes para resolver los grandes problemas que aquejan a la humanidad.

La revolución industrial separó la producción del consumo y, por tanto, productores y consumidores, como enfrentó a empleadores y empleados, y la oposición continúa.

La distancia entre los países prósperos e industrializados y los países subdesarrollados, lejos de atenuarse, lleva camino de convertirse en un abismo infranqueable que amenaza muy

directamente la paz mundial. La explotación irracional de la naturaleza se está llevando a límites que pronto pueden ser irreversibles. Y, entre tanto, la amenaza atómica pende sobre nuestras cabezas, capaz, si se consuma, de sumir a la humanidad en un holocausto final.

Todos los valores espirituales que una día parecieron ser sólidos soportes de las diferentes organizaciones sociales son contestados. La desorientación e improvisación de las clases dirigentes de todos los países son evidentes. Los desórdenes se generalizan en las poblaciones de culturas más dispares y opuestas. El terrorismo se muestra en los puntos más distantes del mundo, con rostros diferentes, pero con el mismo impulso criminal negativo.

Personalidades relevantes y grupos minoritarios expresan, en tonos dramáticos, la inquietud de la presente hora mundial. Por no citar una larga lista de nombres, basta recordar aquí los estudios del Club de Roma, del Instituto de Tecnología de Massachusetts, del Grupo de París... que nos hablan en un lenguaje científico y que no es prudente desoír.

Estos estudios son coincidentes en denunciar el fracaso de los dos sistemas que, en la hora presente, gobiernan el mundo y en propugnar medidas para superar la incultura, la esclavitud y la pobreza en una humanidad renovada

Impresiona comprobar cómo las conclusiones de esas Escuelas muestran asombrosas coincidencias con las defendidas por las cooperativas.

Y la lección que extraigo, asomándome a esos estudios, es el carácter profético de la doctrina del cooperativismo y la permanencia de los valores en que asienta su filosofía y su moral. Como he escrito en otro sitio, estoy profundamente convencido de que la organización social del mundo en el futuro ha de ser democrática, si no quiere caer en tiranías de magnitudes desconocidas, y no sólo a nivel nacional, sino a niveles continentales o supracontinentales, ayudados por los poderosos instrumentos que pondrían a disposición de los detentadores del poder las técnicas de dominación, cada vez más perfeccionadas.

Igualmente, la organización económica habrá de asentarse en la satisfacción de las necesidades racionales de los individuos, en una gradación armónica y conjugando los intereses comunitarios y los individuales. Cada vez menos, el motor de la economía será la busca de beneficios y, cada vez menos, se consentirá que las distribuciones de rentas lleven a diferencias exorbitantes de los individuos y los pueblos.

El método —que son los llamados Principios— aplicado correctamente y por personas imbuidas del espíritu cooperativo, asegura la realización de los objetivos de la doctrina cooperativa, en cualquier tiempo y lugar.

Madrid, enero de 1981