

ESTUDIOS

Cooperativas de Crédito y Crédito Cooperativo

Por José Luis del Arco Alvarez

Pensando en las exigencias de la política cooperativa, considero que debemos clarificar los conceptos, indispensable para la legalidad que se anuncia. Es forzoso confesar que los textos legales actuales están llenos de confusiones, precisamente por haberse planteado sus autores, con rigor, aquellas exigencias, y estos textos se traducen en la práctica en perplejidades, desorientaciones y, por qué no confesarlo, desviaciones a veces fraudulentas, o al menos de espaldas a un auténtico cooperativismo.

Para que no haya equívocos, echo por delante que cuanto a continuación voy a exponer es mi criterio, formado por un lado por mi convencimiento sobre el cooperativismo como sistema económico-social y, por otro lado, por la experiencia vivida a lo largo de tantos años en contacto directo con las realizaciones cooperativas de mi patria.

Lógicamente, quienes no compartan mis convicciones sobre el cooperativismo como sistema económico-social, con propia sustantividad, traducido en la unidad del movimiento cooperativo, tampoco estarán dispuestos a aceptar mis conclusiones seguramente de metas ambiciosas.

Pero, al menos, podrán aceptar mis experiencias para compartirlas con las suyas y tratar de llegar a conclusiones mínimamente coherentes y eficaces.

Finalmente, como advertencia, antes de entrar en materia, quiero puntualizar que no pretendo acertar en la solución de los problemas planteados y que me limito a formular sugerencias para que puedan ser discutidas en diálogos abiertos, sin más condición que inspirarnos en el mejor servicio al cooperativismo.

Y entro en materia.

Para andar con cierta seguridad y no desorientarme me he planteado los dos conceptos que enuncian el tema: **Cooperativa de Crédito** y **Crédito Cooperativo**.

Cooperativa de Crédito es la constituida para satisfacer la necesidad de crédito de sus socios. Igual que la Cooperativa de Consumo satisface las necesidades domésticas, o la Cooperativa Agrícola sirve las necesidades del socio en cuanto agricultor, etc. Todas estas personas eligieron para satisfacer la respectiva necesidad-crédito, economía doméstica, economía agraria, etc., una forma de asociarse, llamada Cooperativa, porque ha de cumplir determinados principios, y ahí se acaba. Y lo pueden realizar por que la Ley dispone que toda actividad económica lícita puede realizarse en forma cooperativa.

Crédito cooperativo es el crédito organizado al servicio del cooperativismo, dando a la palabra cooperativismo el ambicioso alcance a que me referí antes: Movimiento como unidad, sistema económico-social, capaz de sustituir y de competir ventajosamente con los otros sistemas económico-sociales.

Cooperativa de Crédito y **Crédito cooperativo** no son necesariamente conceptos que se identifican o excluyen. Las Cooperativas de Crédito pueden ser —pero no necesariamente— instrumentos directos al servicio del cooperativismo. El Crédito Cooperativo pueden ser servido por instrumentos que no tienen que ser necesariamente cooperativas. Es decir, son conceptos que pueden identificarse y fundirse o bien marchar por caminos separados.

Cuando nos limitamos a contemplar la cooperativa aisladamente, nos enfrentamos, todo lo más, con una categoría jurídica que es preciso definir y delimitar para que no se confunda con otras categorías jurídicas asociativas. Ahí puede terminar la función de una Ley de Cooperativas.

Yo escribo como cooperativista convencido y como tal habrá de entermecerme, aceptando de antemano que mi visión puede ser errónea e incluso utópica.

Es frecuente escuchar y leer a los cooperativistas que el cooperativismo no puede andar con seguridad y decisión más que sobre dos pies, que son la educación y el crédito o la financiación.

Sin educación, esto es, sin formar hombres imbuidos de la doctrina y aleccionados en las técnicas cooperativas, de nada sirven las leyes, porque no hay sistema económico-social capaz de imponerse eficazmente sin hombres que lo sientan y lo vivan con autenticidad y convicción.

Sin crédito o financiación tampoco puede progresar el cooperativismo porque las cooperativas, además de asociaciones o sociedades, son empresas para la realización de actividades económicas, necesitadas, por tanto, de recursos económicos, sometidas a las mismas leyes económicas que gobiernan todas las empresas para fines económicos.

MOTIVACIONES DEL CREDITO COOPERATIVO

Cada cooperativa aislada necesita normalmente de crédito o financiación, pero ¿cuáles deben ser las motivaciones del crédito cooperativo, esto es, del crédito al servicio del cooperativismo o del movimiento cooperativo?

Podríamos señalar, sin agotarlas, las siguientes:

Hacer que cada cooperativa asuma su propia financiación, liberándose de financiaciones que, por proceder de sectores hostiles o indiferentes al cooperativismo, pueden suponer una servidumbre o una carga excesivamente onerosa.

Conseguir, mediante una inteligente organización del crédito propiamente cooperativo, que se multipliquen los recursos, ya sean procedentes de las propias cooperativas ya provengan de fuentes exteriores, sean estas privadas o públicas.

Robustecer la intercooperación, que es el fundamento de uno de los principios cooperativos.

En resumen, fortalecer más y más el desenvolvimiento autónomo del cooperativismo, a través de estructuras capaces de

dominar amplios sectores de la economía, regidos por los principios cooperativos que aspiran a asegurar la libertad y la justicia en lo económico-social. Principios cooperativos que son respuesta a una filosofía enraizada en los valores espirituales del hombre y de la sociedad, lo que pudiéramos calificar de humanismo económico.

NUESTRAS LEYES NO SE PLANTEARON EL PROBLEMA DEL COOPERATIVISMO COMO SISTEMA NI, POR TANTO, DEL CREDITO COOPERATIVO.

Un breve recorrido a través de nuestra legislación nos alecciona sobre la desorientación que ha sido guía en la materia.

Las cooperativas se citan en la Ley de Asociaciones de 1887 y en el Código de Comercio de 1885, pero sin definir las ni regularlas. Diferentes disposiciones de rango fiscal, algunas también del pasado siglo, citan las cooperativas de crédito obreras, las Cajas Rurales y las Cajas Reiffeisen para declararlas exentas de ciertos impuestos. Estas disposiciones no se preocupan de definir y regular dichas entidades, y tengo para mí que las Oficinas Liquidadoras se hubieran encontrado en un aprieto si se les hubiera pedido más precisiones, pero las palabras **obrero**, **Caja Rural** o **Caja Reiffeisen** tenían su mística, especialmente en aquellos tiempos fáciles en las relaciones con el Fisco, y las exenciones eran reconocidas sin dificultad.

La primera Ley de Cooperativas que hubo en España, la de 1931, se ocupa en el art. 29 de determinar las funciones de las Cooperativas de Crédito con palabras que se han repetido en las leyes posteriores; no establece distinción alguna con las Cajas Rurales; y admite una subclase, la de las Cooperativas de Crédito populares.

La Ley de Cooperativas de 1938 pasó sin pena ni gloria, y obedeció a razones circunstanciales.

Llegamos a la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942, que ha venido rigiendo el cooperativismo patrio hasta la vigente de 19 de diciembre de 1974.

Los redactores de la Ley de 1942 se plantearon la problemática de las Cooperativas de Crédito; tomaron conocimiento de determinadas graves anomalías en que habían degenerado algunas de las no muy abundantes Cooperativas de Crédito no

agrarias constituidas al amparo de la Ley de 1931, y decidieron que el crédito cooperativo debería **adjetivarse** (esta expresión es mía y ha acabado popularizándose). Yo creo que en el ánimo de los redactores debieron pesar otros argumentos, que entonces apenas se intuían y que hoy, con la proyección de cerca de cuarenta años y la experiencia vivida, se contemplan con mayor claridad.

Aquí está la explicación del famoso art. 44 de la Ley de 1942, que comienza así: «Son Cooperativas de Crédito las que se constituyan exclusivamente para servir los fines de las cooperativas de las otras ramas...» El resto del art. repetía su correlativo de la Ley de 1931.

La fórmula era, indudablemente, inédita, abiertamente discutible, carente de precedentes en nuestro Derecho y no se encuentra en las Leyes cooperativas de otros países. El artículo 44 de la Ley del 42 no representó dificultad alguna para las Cajas Rurales porque, sin excepción, o eran Secciones de una Cooperativa del Campo o se habían constituido con personalidad jurídica propia, pero al servicio de una Cooperativa del Campo y de sus socios, que eran agricultores. Pero fue inicialmente un poderoso freno, para que pudieran constituirse Cooperativas de Crédito no Agrícola, por la razón de que la densidad de las cooperativas de las otras ramas, en aquellos años, era francamente reducida. Ni en Consumo, ni en Viviendas, ni en la Industria existían el número de cooperativas que pudieran justificar un volumen de operaciones y una clientela suficiente para dar vida a una Cooperativa de Crédito.

Pasando los años, el crecimiento económico del país y la consiguiente necesidad de más recursos financieros, revisaron la problemática de las Cooperativas de Crédito en la práctica. Dos circunstancias iban a influir decisivamente: de una parte, la ordenación legal de la Banca con el establecimiento y la reguación del «statu quo» bancario, dificultando la creación de nuevas entidades bancarias o de sucursales de las mismas. De otra parte, la carencia de toda regulación de las Cooperativas de Crédito limitada a dicho artículo 44 de la Ley y al 42 del Reglamento.

Las facultades atribuidas a la Organización Sindical y al Ministerio de Trabajo se movían en el ámbito de la disciplina política de las cooperativas. Ni la Organización Sindical ni el

Ministerio de Trabajo contaban con una organización adecuada ni, menos aún, con normas precisas para asegurar el control técnico y económico-financiero de las Cooperativas de Crédito. El Ministerio de Hacienda, desde el primer momento, vivió de espaldas a estas entidades, considerándose ajeno a la competencia sobre las mismas, cometiendo así un grave error de política financiera, al par que sin concederles importancia como instrumentos de crédito público, en lo cual los hechos de entonces le daban la razón, porque, en contraste con la Banca Oficial y privada y con las Cajas de Ahorros, la incidencia de las Cooperativas de Crédito en el crédito y en el ahorro eran mínimas. Es significativo que la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca, de 14 de abril de 1962, no contiene ninguna alusión a las cooperativas de Crédito en general, y sólo en la Base 5.ª se adicionó a última hora y como por demás un párrafo alusivo, de una manera vaga, a las Cajas Rurales.

Esta enorme laguna legal iba a permitir, al socaire del desarrollo económico del país, que las cooperativas de Crédito comenzaran a constituirse en mayor número en la década de los 60 a impulsos de nuevas necesidades financieras y crediticias, muchas de éstas sin relación con el cooperativismo.

En más ocasiones de las deseables, la fórmula cooperativa fue utilizada por ágiles imaginaciones para dar vuelta a las prohibiciones derivadas de «statu quo» bancario; y para cumplir formulariamente con las exigencias del artículo 44 de la Ley de Cooperación no fue difícil promover o encontrarse con algunas cooperativas de Consumo o de otra clase, existentes sobre el papel nada más, a cuyos supuestos servicios se constituía la flamante cooperativa de Crédito. Una vez constituida ésta, se promovía la búsqueda de clientes, socios en apariencia, sin limitación alguna, funcionando la cooperativa de crédito como cualquier oficina bancaria, a veces con el respaldo encubierto de un Banco capitalista.

Hasta aquí no podría calificarse de grave la situación, por cuanto que si la necesidad del crédito existía y encontraba un cauce para ser satisfecha, superando la falta de previsión legislativa o el desacierto del legislador al adjetivar el crédito cooperativo, mediante ese famoso artículo 44, la conclusión debería ser que el poder legislativo rectificara y se acomodara a las exigencias de la realidad cooperativa.

Lo grave fue que la ausencia de normas legales adecuadas y de organismos o entidades con específica competencia técnica sobre dichas cooperativas de Crédito dio ocasión a que más de una de dichas entidades, por deficiente estructura, cuadros improvisados para su gestión y también negligencia o mala fe, degeneraran cayendo en el descrédito público y, en alguna ocasión, en quiebra escandalosa. Todo esto, cuya gravedad no podía ocultarse, movió al Minitserio de Hacienda, tardíamente, a reconocer su propia competencia sobre una materia que, por afectar al crédito público y a instituciones que le sirven, no podía negar ni eludir. Se dictó un Decreto de 26 de marzo de 1964, seguido de una Orden de 17 de noviembre del mismo año, pero referida sólo a las Cajas Rurales. La disposición básica es el artículo 26 del Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1967, sobre ordenación económica, disponiendo que ninguna persona natural o jurídica, nacional o extranjera, sea cual fuere su naturaleza o la forma de su constitución, podrá ejercer en territorio español con carácter habitual actividades propias de las Entidades de Crédito en cualquier modalidad e incluso las cooperativas, sin hallarse, previa y expresamente, autorizada por el Ministerio de Hacienda e inscrita en los correspondientes Registros, que se regulan en dicho Departamento.

Al amparo de esta disposición es dictó la Orden de 7 de diciembre de 1967, en la que se clasifican las entidades de crédito cooperativo en tres grupos: Secciones de Crédito de las cooperativas, Cooperativas de Crédito y Cooperativas de Crédito Cajas Calificadas. Se regulan los requisitos que debían cumplir, facultades operativas, control, inspección y régimen de las mismas. Hubo más disposiciones que no nos interesa ahora citar para no alargar innecesariamente esta historia.

Es preciso reconocer que la intervención del Ministerio de Hacienda y sus normas sobre las cooperativas de Crédito han producido efectos francamente beneficiosos en orden a la normalización y moralización de estas instituciones; nunca debió el Miinsterio de Hacienda eludir su propia competencia, y seguramente si su intervención hubiera coincidido con la aparición de estos instrumentos de crédito, se hubieran evitado muchas anomalías y fracasos. Que reconozcamos la eficacia interventora de Hacienda no quiere decir que admitamos igualmente que la política fiscal sea acertada ni que se haya planteado por el Estado o la Administración Pública, conscientemente, la

problemática de las Cooperativas de Crédito; por el contrario, las Disposiciones que hemos citado revelan claramente que el Ministerio de Hacienda ha actuado movido por el impulso urgente de frenar y prevenir abusos, pero desconociendo la especialidad del cooperativismo de Crédito y su misión dentro del cuadro general de las instituciones de crédito público.

Con fecha 13 de agosto de 1971 se aprobó el Reglamento de la Ley de Cooperación de 1942, que venía a sustituir al de noviembre de 1943, abiertamente desfasado con la realidad sociológica, distinta de la contemplada por la Ley de 1942; pero aunque introducía reformas muy sustanciales, no dejaba de ser una norma reglamentaria subordinada a la Ley que desarrollaba. A las Cooperativas de Crédito dedica el artículo 51, según el cual el Crédito puede desempeñarse en dos modalidades de: Secciones de Crédito, que solamente pueden realizar las operaciones activas y pasivas en el seno de la Cooperativa a que pertenezcan y no pueden recibir depósitos de terceros; Cooperativas de Crédito, constituidas por más de dos cooperativas de una misma o distinta rama y por los socios de éstas. Como puede apreciarse, recoge sustancialmente las Disposiciones que acabamos de relacionar, emanadas del Ministerio de Hacienda.

Llegamos a la Ley General de Cooperativas de 19 de Diciembre de 1974, que es la vigente hasta la fecha, aunque ya ha sufrido alteraciones sustanciales. A las Cooperativas de Crédito dedica párrafos de los arts. 6, 17, 43 y 51. Mantiene el carácter **abjetivo** a través de las siguientes expresivas declaraciones: «En las cooperativas de crédito sólo pueden ser socios las entidades cooperativas y los socios de éstas (art. 6)». «Sólo podrán realizar operaciones activas con sus socios y los miembros singulares de las entidades asociadas (art. 51)».

El Reglamento de la Ley —que no es de toda la Ley—, llegado con notorio retraso, por cuanto que ha sido aprobado por Real Decreto de 16 de Noviembre de 1978 tampoco aporta, como era de esperar, ninguna novedad sustancial. Dedicó a la materia los arts. 101 y 102, dedicados el primero a las Cooperativas de Crédito y el segundo a las Secciones de Crédito.

Parécenos oportuno, en este rápido recorrido sobre la legalidad cooperativa, hacer breve referencia a la legalidad fiscal.

Ya hemos aludido a las exenciones reconocidas por diferentes leyes fiscales a las Cooperativas de producción, consumo y crédito constituidas por obreros. La Ley de 1931 extendió los beneficios fiscales a las que dicha Ley llamó Cooperativas Populares. Después de la guerra civil el régimen fiscal de las cooperativas fue regulado, primero por el Decreto de 9 de Abril de 1954 y, posteriormente, por el de 9 de Mayo de 1969, que sigue siendo el Estatuto fiscal de las cooperativas con ciertas modificaciones.

Pues bien, es de destacar la discriminación establecida entre las cooperativas de crédito agrícola o Cajas Rurales y las cooperativas de crédito no agrícolas, porque las primeras son incluidas, sin excepción, entre las cooperativas fiscalmente protegidas, en tanto que las segundas sólo son protegidas si las cooperativas a cuyo servicio se constituyen tienen la consideración de fiscalmente protegidas. El resultado a que se llega es que difícilmente puede ser reconocida como fiscalmente protegida una cooperativa de crédito no rural, pues su suerte fiscal depende de la cooperativa a cuyo servicio se constituye; y si a esto se agrega que, por deficiencias de los textos legales, es más que dudosa la equiparación de estas cooperativas de crédito a los Bancos y demás entidades de crédito reconocidos en las leyes fiscales, llegamos a la conclusión de que la tributación de aquellas es más onerosa, lo que las coloca en inferioridad de condiciones frente a los Bancos capitalistas en sus operaciones bancarias .

Pero la consideración que nos importa destacar es que el reconocimiento de la condición de fiscalmente protegida está referida en el Estatuto Fiscal —insistiendo en un criterio que es constante a través de todas las disposiciones fiscales que se han venido dictando desde el pasado siglo sobre las cooperativas— de modo casi exclusivo a la modesta condición económica de los socios, y en ningún caso se atiende a razones objetivas basadas en el impulso y desarrollo del cooperativismo.

NECESIDAD DE LA LEY DE CREDITO COOPERATIVO

Al llegar a este punto, creo conveniente hacer un alto de reflexión. No se pierda de vista que donde quiero conducir el tema es a la regulación del crédito cooperativo. Pues bien, cabe preguntarse si el legislador en algún tiempo, desde que en el

pasado siglo comenzó a pensar en las cooperativas, se ha planteado conscientemente la regulación del crédito cooperativo, tal y como se ha definido a este. La respuesta parece ser negativa. Ni las disposiciones fiscales que se refirieron a las cooperativas de crédito, ni la de Sindicatos Agrícolas de 28 de Enero de 1906, ni la primera Ley de Cooperativas de 1931, que no adjetivó el crédito cooperativo, ni las posteriores hasta la vigente que sí han adjetivado el crédito cooperativo, se plantean en sus normas la problemática del crédito cooperativo. Pero tampoco en ninguna disposición anterior a la vigente Ley General de Cooperativas piensa el legislador en las cooperativas como integrantes de un determinado sistema económico-social o de un **Movimiento**, al menos conscientemente. Y, sin embargo, ha habido en nuestra Patria una organización de crédito cooperativo. Me estoy refiriendo a las Cajas Rurales, organización que nació y se desarrolló durante muchos años sin necesidad de Ley que lo recogiera y lo regulara.

Los hombres de la Acción social-católica pensaron en las cooperativas como en el gran instrumento para la redención del agro. Y coincidiendo con el presente siglo comienzan a constituirse Sindicatos agrícolas, sin Ley específica a qué acogerse —luego llegaría la de 28 de Enero de 1906—. Pensaron que estas organizaciones necesitaban de su específico instrumento de financiación, y habiendo conocido la genial invención de Federico Guillermo Reiffeisen, impulsan paralelamente la creación de las Cajas Rurales en el seno del Sindicato Agrícola, organizadas y federadas conforme a las directrices del fundador. Los hechos de aquellos hombres beneméritos se anticiparon a la Ley y no necesitaron de la Ley para vivificar su institución.

Cabría extraer una consecuencia. Más importante que propugnar leyes, que muchas veces quedan olvidadas en las páginas del periódico oficial, es la formación de una conciencia social, encaminada a la consecución de ciertas metas. No confiemos a un Estado autoritario lo que debe ser función directa de la Sociedad, dentro de la libertad, en la búsqueda de las soluciones que aseguran la justicia en lo económico-social, ideas que me parecen conformes con la filosofía cooperativa.

Pero todo este razonamiento —que no tiene que ser forzosamente aceptado no quita **importancia** ni **urgencia** al tema que

nos hemos propuesto, porque si bien es cierto que lo que la sociedad pueda hacer no debe ser impuesto por el Estado —principio de subsidiariedad— no es menos cierto que la Sociedad —en este caso los cooperativistas— tienen derecho a exigir al Estado que no legisle —seguramente por ignorancia— en forma que constituye una contradicción con sus propias declaraciones y, de rechazo, coharta y dificulta la razonable consecución de los lícitos objetivos propuestos y sancionados por el propio legislador, como función de interés social del Estado.

IMPORTANCIA DEL TEMA

Quiero llamar a atención sobre el cambio radical que se ha producido en la vigente Ley General de Cooperativas, en comparación con el derecho anterior, consistente en el reconocimiento explícito del **Movimiento cooperativo**, que es el contenido del Título II, encabezado con el art. 52, según el 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.»

Podremos discutir el mayor o menor acierto de la Ley y de la reforma aportada por el Real Decreto de 17 de Junio de 1977 sobre esta materia, pero el reconocimiento del Movimiento cooperativo y su unidad ha de merecer el juicio favorable de los cooperativistas, al mismo tiempo que ese reconocimiento por parte del Estado obliga a éste —si la declaración legal no pasa de juego de palabras— a ser consecuente y a regular y promover los instrumentos adecuados, entre los que cuenta, en primer lugar, el crédito cooperativo, esto es, del crédito organizado como servicio al cooperativismo o, si se prefiere, del Movimiento cooperativo.

URGENCIA DEL TEMA

La urgencia del tema viene impuesta por las desviaciones de la Administración. (Una vez más señalo las contradicciones dramáticas entre las declaraciones de la política del Estado favorable a las cooperativas y la actuación de la Administración, ignorante u hostil).

Debemos conectar ahora con la Quinta Disposición Transitoria de la Ley de 19 de Junio de 1971, reguladora del crédito

oficial, en la que se ordena al Gobierno presentar en el plazo de un año **un proyecto de ley regulando el crédito cooperativo.**

El Ministerio de Hacienda dejó pasar, con exceso dicho plazo, seguramente requerido por atenciones más urgentes, a su juicio. Y cuando elaboró un anteproyecto de disposición, y lo sometió a estudio del Ministerio de Trabajo y de la entonces existente Organización Sindical, suscitó reparos tan sustanciales que aquel retiró el anteproyecto y durante mucho tiempo no se volvió a insistir en el tema.

Tras los radicales cambios políticos acaecidos en nuestra Patria, transferida la competencia de esta materia al Ministerio de Economía, este último publicó en el Boletín Oficial del Estado de 11 de Diciembre, el Real Decreto de 3 de Diciembre de 1978 regulador de las Cooperativas de Crédito.

La extralimitación reglamentaria era manifiesta. El Ministerio de Economía carece de competencia para regular las Cooperativas de Crédito. Muchas de las normas del Real Decreto vulneran abiertamente la Ley General de Cooperativas. En la regulación de las operaciones de las Cooperativas de Crédito evidencia el Ministerio ignorar lo que es una cooperativa y, además, es abiertamente discriminatorio en perjuicio de estas entidades. Y ni siquiera se cumplió el mandato legal de pedir el informe de la Confederación Española de Cooperativas.

Pocas veces se ha logrado en el poco unido mundo cooperativo español una mayor unanimidad. La Comisión permanente de la Confederación acordó interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo y solicitar, al mismo tiempo, la suspensión del cumplimiento del Real Decreto. El Tribunal Supremo ha accedido a la suspensión, lo que equivale prácticamente a la estimación del recurso y consiguiente nulidad del Real Decreto.

Nos consta que el Ministerio de Economía se ha visto obligado a reconsiderar el tema y a escuchar el parecer —hasta entonces sistemáticamente rechazado— de la Organización cooperativa. Es de presumir que se lleguen a soluciones contemporizadoras, a través de mutuas concesiones.

Pero el problema seguirá íntegramente en pie. La regulación del Crédito cooperativo no puede venir por el camino de la flexibilización de los criterios rígidos y hostiles del Ministe-

rio de Economía, expresado en disposiciones de rango inferior y fácilmente mudables al socaire de las mudanzas de la Administración.

La solución reclama una Ley, tal y como lo ordena la Ley de 19 de Junio de 1971, y porque seguramente ha de requerir modificación de algunos preceptos de la Ley General de Cooperativas.

Y el proyecto de esa Ley reguladora del Crédito cooperativo no puede ser elaborado unilateralmente por la Administración, que no ha demostrado conocer la materia, sino que requiere inexcusablemente la aportación decisiva de las cooperativas, por el conducto de la Confederación que suponemos se preocupará de elaborar un estudio exhaustivo a cargo de entidades y personas prácticas y especializadas en el tema, sin olvidar el concurso de todos los que tengan algo que decir, porque el crédito cooperativo, por definición, ha de organizarse al servicio de todos los sectores cooperativos.

SITUACION DEL SECTOR

En la hora presente, el sector de las cooperativas de crédito acusa un desequilibrio espectacular, porque mientras las cooperativas de crédito proyectadas al medio rural —las Cajas Rurales— han alcanzado, a través de un proceso que se inicia con el presente siglo, un grado de organización coherente y sistemático, que cumple en buena medida lo que cabe esperar de ellas, siquiera no hayan alcanzado metas definitivas y puedan apuntarse deficiencias superables, las cooperativas de crédito proyectadas al medio urbano, ni en número ni en cohesión pueden compararse a las Cajas Rurales y su incidencia en la economía de las cooperativas a que debieran servir es mínima. (Empleo los términos **rural** y **urbano** para sintetizar y acentuar una cierta oposición, aunque ambos términos no sean rigurosamente exactos).

El desequilibrio que acabo de poner de manifiesto tiene excepciones, algunas notables, y la más importante la de la Caja Laboral Popular de Mondragón, que más que excepción, es ejemplo del que aprender mucho.

Expongo a continuación las últimas cifras que me son conocidas sobre las Cajas Rurales, que se comentan por sí solas.

Existen en funcionamiento 1 Caja Rural Nacional, que encuadra 49 Cajas Rurales Provinciales, de éstas 41 Calificadas, y 1.977 Oficinas delegadas.

No vinculadas directamente a la Caja Rural Nacional existen otras 97 Cajas Rurales Comarcales y Locales, que suman 255 oficinas.

También cuentan 154 Secciones de Crédito en otras tantas Cooperativas Agrícolas.

Los recursos propios de la Caja Rural Nacional a fin del pasado ejercicio suman 18.185 millones, y los de las 49 Cajas Rurales Provinciales suman 170.288 millones de pesetas.

Los préstamos efectuados por las Cajas Rurales Provinciales al 31 de Diciembre último suman 96.771 millones de pesetas, y los facilitados con fondos puestos a su disposición por el Banco de Crédito Agrícola 13.513 millones de pesetas, lo que no deja en buen lugar a este Banco porque prefiere operar a espaldas de las Cajas Rurales.

También es significativo la escasa atención que las Cajas Generales de Ahorro dedican al campo español, porque con un total de recursos propios que alcanzaba a fin del pasado ejercicio a la enorme cifra de dos billones ochocientos mil millones de pesetas (2.800.000.000.000,—Ptas.) sólo invirtió en el campo la modesta cantidad de 70.000 millones de pesetas.

Estas cifras evidencian el papel insustituible que en la hora presente cumplen las Cajas Rurales en la financiación de nuestra agricultura y ganadería y en las industrias derivadas.

Este auge de las Cajas Rurales es relativamente reciente.

El punto de partida es el contrato suscrito el 3 de Julio de 1974 estableciendo el consorcio nacional de Cajas Rurales Provinciales.

Con arreglo a este contrato, las Cajas Provinciales consorciadas se obligan a ingresar en la Caja Rural Nacional el 2,50 por 100 de sus depósitos, escalonadamente, y actualizando el importe periódicamente, y suscriben un aval recíproco y solidario hasta el límite del desembolso, con destino a prevenir riesgos de iliquidez transitoria de las Cajas consorciadas. Tam-

bién se obligan a mantener en la Caja Rural Nacional el 35 por 100 de sus tesorerías a un interés prudentemente rentable.

Se constituye una Comisión Reguladora, delegada de la Junta Rectora de la Caja Rural Nacional, formada por la Comisión Permanente de dicha Junta Rectora y seis miembros más elegidos, con criterio ponderado, por las Cajas Provinciales consorciadas.

Son funciones de esta Comisión, conocer el activo y pasivo de cada Caja; controlar los riesgos; vigilar el mantenimiento del coeficiente de liquidez; disponer del importe que sea necesario para solucionar los problemas de iliquidez que se presenten; y solicitar el arbitraje si alguna de las Cajas consorciadas incumpliera de algún modo el contrato.

Se crea un Servicio de Inspección, Asesoramiento y Control. Se confieren poderes al Presidente de la Caja Rural Nacional para que pueda ejercitar las acciones derivadas del cumplimiento del consorcio, y para acordar sobre futuras adhesiones.

El arbitraje se confían a tres letrados, dos de los cuales, al menos, deberán cumplir funciones de asesores de las Cajas Consorciadas.

Y se prevé una reunión anual de las Cajas para conocer la ejecución del contrato y decidir lo que proceda sobre interpretación del mismo.

El contrato ha sido desarrollado por un Reglamento muy detallado.

No parece dudoso que, después de los años transcurridos desde la firma del contrato, este ha demostrado responder a los fines que se esperaban en orden al robustecimiento, sobre bases federativas, de la organización de las Cajas Rurales Provinciales adheridas al mismo.

Frente a estas cifras de las Cooperativas de Crédito rurales, que si no son todo lo óptimas que desearíamos, son satisfactorias y, sobre todo, prometedoras, las que no son conocidas de las Coopesativas de Crédito no agrícolas son francamente decepcionantes.

No es facil saber las Cooperativas de Crédito no rural constituidas en nuestro país hasta el año 1931.

A partir de la publicación de la Ley de Cooperativas del año 1931, ya es más fácil indagar. Una publicación del Ministerio de Trabajo y Previsión en la zona republicana, durante la guerra civil, daba como inscritas en su Registro, en el período 36-37, un total de 28 Cooperativas de Crédito. He de advertir que las Cajas Rurales no se acogieron a la Ley de 1931 y seguían acogidas a su Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906.

Otra estadística del Ministerio de Trabajo referida al año 1942 arroja un total de 262 Cooperativas de Crédito, pero como en este año las Cajas Rurales tenían que haberse acomodado ya a la Ley de Cooperación, porque había sido abrogada la de Sindicatos Agrícolas, es fácil deducir que en esa cifra de 262 Cooperativas de Crédito se incluían indiscriminadamente las Cajas Rurales y las no rurales, y que el número de estas sería muy reducido.

La sección correspondiente al Ministerio de Trabajo nos facilitó cifras más actualizadas con el siguiente resultado: Cooperativas de Crédito no Rural constituidas en la década del 50: 12; constituidas en la década del 60: 48; constituidas en la década del 70: 21; posteriormente otras 21.

Pero también la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito nos facilitó las últimas cifras, referidas al mes de noviembre de 1977; existen, con número registrado en el Banco de España, 25 Cooperativas de Crédito no Rural; y otras 10 que están esperando su registro. Si se considera que el Registro del Ministerio sólo refleja con seguridad las constituciones de cooperativas, pero no las disoluciones, pese a las normas dictadas por el Reglamento de año 1971 para actualizar el Registro, y que actualmente es indispensable que las Cooperativas de Crédito para poder funcionar estén registradas en el Banco de España, hemos de aceptar provisionalmente como más exacta la cifra que no facilita la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito, en cuanto a entidades en funcionamiento.

Aún hemos de agregar otras precisiones, unas favorables y otras adversas: detrás de ese escueto número de Cooperativas de Crédito no Rural, en funcionamiento hoy, se encuentran entidades en plena vitalidad. A la cabeza de todas, la Caja Laboral Popular de Mondragón. También merecen citarse ACOFAR, Cooperativa de Crédito Farmacéutico; la Caja de Crédito para la

Vivienda de Barcelona, Cooperativa de Crédito y Ahorro del Colegio de Ingenieros Industriales de Cataluña, la Caja Popular de Crédito Cooperativo de León, la Caja de Crédito del Sur de Málaga, la Cooperativa de Crédito GRUMACO, de Madrid, etc.

Pero frente a estas notas favorables, apuntamos otras adversas. Es lamentable constatar la desaparición de entidades que, no hace muchos años tuvieron vida floreciente, al menos aparente. Quizá la baja más sensible sea la de la Caja de Crédito Popular de Cataluña, que acabó en quiebra escandalosa y su secuela de un proceso penal aún no resuelto. La baja de otras dos cooperativas importantes es significativa por sus causas: nos referimos a la Caja Ibérica de Crédito Cooperativo, absorbida por el Banco Central, y la Caja Central de Ahorro Popular, absorbida por el Banco Occidental.

OBSTACULOS LEGALES AL DESARROLLO DEL CREDITO COOPERATIVO

Antes insistí en que, en ningún tiempo hasta la vigente Ley General de Cooperativas, el legislador se planteó conscientemente la regularización del crédito cooperativo, pero tampoco se planteó la regulación del Movimiento cooperativo.

La vigente Ley General de Cooperativas regula enfáticamente el Movimiento cooperativo, pero no ha regulado el crédito cooperativo, lo cual nos hace dudar de que se planteara conscientemente la realidad del Movimiento cooperativo y su relevancia social.

La Ley de Cooperativas de 1931 dejó la puerta abierta a la regulación del crédito cooperativo. La Ley de 1942, y las que después se han limitado a copiar la regulación que hace de las cooperativas de crédito, con sus confusas normas han creado el principal obstáculo para una acertada normación del crédito cooperativo.

Recordemos el art. 44 de la Ley de 1942: «Son cooperativas de crédito las que se constituyan exclusivamente para servir los fines de las cooperativas de las otras ramas y de sus asociados... Estas cooperativas sólo podrán conceder créditos a los individuos o entidades que tengan la condición de asociados.»

Las disposiciones dictadas más adelante por el Ministerio de Hacienda introducen en la regulación un término nuevo, que es el de **socio indirecto**, que parece aludir al que lo es de la cooperativa de crédito por ser de una cooperativa asociada a aquella.

El art. 6 de la vigente Ley General de Cooperativas dispone que «en las cooperativas de crédito sólo pueden ser socios las entidades cooperativas y los socios de estas», y el art. 51 puntualiza que «sólo pueden realizar operaciones activas con sus socios y los **miembros singulares** de las entidades asociadas.»

Estos **miembros singulares** son los **socios indirectos** de que hablan las disposiciones fiscales, aunque el término se preste a mucha discusión.

A través de estos preceptos legales se ha venido entendiendo que para que una cooperativa de crédito conceda un crédito al socio de una cooperativa asociada es preciso que dicho socio solicite ser admitido como tal en la cooperativa de crédito.

Pero también trata de abrirse paso otra interpretación según la cual, la cooperativa de crédito podrá realizar operaciones activas con el socio de una cooperativa asociada —socio indirecto o miembro singular— aunque no haya cumplido el requisito de causar alta directa como socio en la cooperativa de crédito.

Ambas interpretaciones son recusables por contrarias a una buena política cooperativa, y pueden plantear situaciones anómalas y problemas de hermenéutica legal de difícil solución.

El caso de hábiles promotores de financieras, que han fundado una llamada cooperativa de crédito con la colaboración de tres cooperativas de otras clases sólo existentes en el papel, para poder financiar a cualquier persona, sin otro requisito que firmar unos papeles que finjen su ingreso como socio en una y otra cooperativa, se ha repetido desgraciadamente con frecuencia. Ese cliente pasivo no tiene conciencia de ser socio de una cooperativa, sino tan solo la de haber realizado una operación de préstamo o crédito con una entidad que se llama cooperativa de crédito, y mejor es que se mantenga en esa ignorancia porque si más tarde recuerda que es socio y pretende ejercitar —a lo mejor manejado desde fuera— derechos de tal en una

asamblea general o solicitando informaciones ¿pensamos en los mil conflictos legales que pueden suscitarse?

Pero si, con la otra interpretación, se admite que una Cooperativa de crédito pueda conceder créditos a los que, sin ser socios suyos, lo son —miembros singulares— de una cooperativa asociada, la desviación cooperativa a que se presta sigue siendo la misma que en el caso anterior, pues bastará que una o más de las cooperativas asociadas sirvan de puente fraudulento al ingreso de cualquier persona a las operaciones activas de la de Crédito, y para finalidad que nada tienen que ver con el cooperativismo.

En ambos casos el cooperativismo no habrá sido servido, y con la primera interpretación, cooperativas que tengan el propósito, de buena fe, de constituir una efectiva cooperativa de crédito podrán ser detenidos ante el riesgo de que los votos de los socios indirectos por ser numéricamente superiores a los que correspondan a las cooperativas asociadas mantenga en constante inseguridad y zozobra el porvenir de la entidad de crédito.

REGULACION DEL CREDITO COOPERATIVO

Creo llegado el momento de que sugiera las reformas y medidas que, en mi opinión, podrían canalizar hacia una organización de crédito cooperativo.

Unas exigirán disposiciones con rango de Ley. Otras las más decisivas formarán parte de la política cooperativa, cuya impulsión y responsabilidad debe recaer sobre las propias organizaciones cooperativas.

SUGERENCIAS PARA LA ANUNCIADA LEY DE CREDITO COOPERATIVO

Hemos sostenido en otra parte que la Ley General de Cooperativas debió limitarse a regular las Cooperativas de Crédito en cuanto tales cooperativas, ni más ni menos que las restantes clases, y ha de ser la enunciada Ley sobre el Crédito Cooperativo la que debe desarrollar la normativa que plantean estas entidades en cuanto a sus específicas actividades crediticias.

Se impone, por tanto, la derogación en la anunciada Ley so-

bre el Crédito Cooperativo de los artículos 6, 17, 43 y 51 de la Ley General de Cooperativas en la parte que atañe a las cooperativas de crédito.

En mi opinión la Ley de Crédito cooperativo podría regular dos modalidades de Cooperativas de Crédito. Una la que asociara a personas naturales o jurídicas de cualquier condición. Y otra que asociara exclusivamente Cooperativas.

Ambas están amparadas en la definición de cooperativa que se contiene en el art. 1.º de la Ley, que comprende cualquier actividad económico-social lícita.

En la primera modalidad difícilmente podrá sostenerse que se sirve al crédito cooperativo, y es más cierto que los socios de estas cooperativas **se sirven** del crédito organizado cooperativamente en su exclusivo interés.

En la segunda modalidad sólo podrían ser socios las cooperativas de las otras clases, y la Cooperativa de crédito sólo podría facilitar créditos a las cooperativas asociadas, para el cumplimiento de sus fines específicos. Excepcionalmente podría proporcionar créditos a los que aspiraran a ser socios de las cooperativas asociadas a las de crédito para facilitar el acceso a las mismas, y también a los que ya fueron socios de las cooperativas asociadas, pero exclusivamente para financiar las relaciones económicas con sus propias cooperativas. Obvio es decir que esos aspirantes a socios o socios de las cooperativas asociadas sólo tendrían la consideración de beneficiarios y **en ningún caso** la de socios de la cooperativa de crédito.

La primera modalidad se acerca más a las fórmulas de ahorro mutuo, y sus posibilidades operatorias en materia de crédito seguramente tendrán un techo poco elevado. Creo que podrán aprovechar —algunas ya funcionan actualmente— a determinadas categorías profesionales o comerciantes si, además, se refuerzan con fórmulas de seguro y afianzamiento frente a riesgos de cualquier clase en sus respectivas actividades.

Comprendo que hablar de una nueva Ley y de derogar parcialmente la existente hará fruncir el ceño a más de uno que preferirá optar por volver a la fórmula amplia de la Ley de Cooperativa sde 1931, y dejar que el cooperativismo y sus hombres se muevan a su aire, según sus convicciones y sus posibilidades.

Pero, vuelvo a insistir, se impone la derogación de determinados artículos de la Ley General de Cooperativas que hoy son una rémora. Los hechos económico-sociales han evolucionado sensiblemente. La ingerencia de la Administración es cada vez más acusada y no puede ser soslayada. La Ley vigente ha puesto énfasis en un fenómeno que la Ley de 1931 no contempló, me refiero al Movimiento cooperativo y a la asunción por el Estado como función de interés social el estímulo, etc., de dicho Movimiento. Y está sin cumplir el mandato de la Ley de 19 de Junio de 1971.

Al sugerir aquellas dos modalidades pretendo introducir claridad donde hasta hoy sólo hay confusión, y sugerir una fórmula de Cooperativa de Crédito que, por su composición y actividades específicas, se ve forzada a servir directamente el desarrollo del cooperativismo.

Si se me permite dejarme llevar de la imaginación y ser más concreto, daría nombre a las entidades de cada una de dichas dos modalidades. A las primeras las llamaría Cooperativas de Ahorro y Crédito. A las de la segunda modalidad las llamaría Cajas de Crédito Cooperativo, refiriéndome a las no rurales, porque estas conservarían su denominación tradicional de Cajas Rurales, aunque las considero incluidas en esta segunda modalidad.

En la proyectada Ley de Crédito Cooperativo habrá de regularse cuanto se refiere al capital mínimo exigible, y sus títulos representativos, número de socios, que tratándose de cooperativas no debe ser inferior a tres, y si se trata de modalidad que he llamado de Ahorro y Crédito debe ser bastante más elevado para asegurar un funcionamiento mínimamente normal; aplicaciones al Fondo de Educación y Obras Sociales; diferentes clases de reservas, coeficientes de caja y garantía y de inversión obligatoria, contabilidad, aplicación de los resultados; inspección y Registros, etc.

Excede a los límites de este trabajo y a mis conocimientos descender al detalle en cada uno de estos extremos, cuyo desarrollo es o debe ser de una rigurosa tecnicidad.

Por tratarse de una rama del crédito público, con innegable incidencia en la economía del País, las cooperativas en general y las de crédito en particular no tienen la pretensión de ser

exoneradas de tal regulación, y ya me cuidé de precisar antes que el olvido en que el Ministerio de Hacienda tuvo a estas entidades de crédito durante muchos años ha sido en gran medida responsable de los fallos producidos, y que la rectificación de ese olvido a partir del año 1964 ha producido efectos francamente beneficiosos para las cooperativas de crédito.

Pero esa regulación técnica de las actuaciones de las Cooperativas de Crédito no puede hacerse de un modo indiscriminado, error en el que cayó el Real Decreto del Ministerio de Economía de 3 de Diciembre de 1978.

No puede merecer el mismo trato el ejercicio del crédito público por los Bancos oficiales que por los Bancos capitalistas, o si ejercen las Cajas de Ahorro o las Cooperativas de Crédito.

En ningún precepto de la proyectada Ley deberá olvidarse que la Cooperativa de Crédito, como toda cooperativa en general, no es una sociedad capitalista, que busca la obtención de dividendos al capital invertido, sino que es básicamente una empresa de servicio; y que si se define como sociedad para la realización de actividades económico-sociales, sus fines sociales no se proyectan sobre la generalidad cual ocurre, o debe ocurrir, en las Cajas de Ahorro, sino que han de aplicarse con carácter preferente a la cooperativa a que sirva y sus miembros y más ampliamente al cooperativismo o al movimiento cooperativo, exigencia que necesariamente deben condicionar la regulación de reservas, coeficientes e inversiones obligatorias de la Cooperativa de Crédito.

Vuelvo a insistir en que la regulación técnica de las actividades de las Cooperativas de Crédito no pueden hacerse unilateralmente por la Administración, sino que requieren inexcusablemente, so pena de caer en grave error y perjuicio para los intereses que tratan de regularse, con la directa participación de las organizaciones cooperativas.

Y ninguna norma de la Ley reguladora del Crédito cooperativo puede dictarse en oposición con los llamados Principios cooperativos, recogidos en el art. 2 de la vigente Ley General de Cooperativas y desarrollados en esta, porque equivaldría a desnaturalizar la institución.

Advierto, de paso, que las que denomino Cajas de Crédito

Cooperativo, al estar formadas exclusivamente por Cooperativas, tienen la condición de cooperativas de segundo grado, y se les deberá aplicar, con las necesarias adaptaciones, lo dispuesto para estas en el art. 50 de la Ley General de la Ley General de Cooperativas, en tanto que las que denomino de Ahorro y Crédito, son cooperativas de primer grado, aunque, como tales, podrán dar vida a cooperativas de segundo grado.

En cuanto a las actividades que puedan realizar, además de las que tradicionalmente se vienen reconociendo a las cooperativas de crédito y que se recogen en el art. 51 de la vigente Ley, me permito sugerir dos ampliaciones: La primera y referida a cualquier cooperativa de crédito las que, con mayor generalidad, se recogen en el art. 101 del vigente Reglamento en sus párrafos uno y dos. Confieso que no entiendo muy bien lo que quiere decir al referirse a operaciones de **arrendamiento financiero** en favor de otras cooperativas, que yo quisiera interpretar como la posibilidad, por parte de la cooperativa de crédito, de realizar directamente con las cajas suministradoras los contratos de suministro a las asociadas y la consiguiente financiación. La segunda ampliación, limitada ésta a las que denomino Cajas de Crédito Cooperativo que, como acabo de precisar, son cooperativas de segundo grado, consiste en que puedan invertir una parte predeterminada y siempre reducida de sus recursos propios en operaciones activas con terceros, siempre que no estuvieran reclamadas por atenciones específicas y prioritarias entre las que incuyo las derivadas del principio de cooperación entre Cooperativas. Me apoyo para razonar esta ampliación en que, en la doctrina y en algunas leyes extranjeras, e incluso en nuestra práctica más o menos legal, las cooperativas de segundo grado se ven constreñidas, para mejor cumplir sus fines económicos, a contratar con extraños parte de lo que dan o necesitan sus socios.

La Ley de Crédito Cooperativo regulará también las Secciones de Crédito. He aquí una figura de honrosa tradición en nuestro cooperativismo agrario y que ha degenerado, seguramente por las exigencias de una mayor rigurosidad en la regulación del crédito, el disfavor de las leyes fiscales y, quizá, el abandono de los que debieron defenderlas.

Lo cierto es que muchos fueron los Sindicatos Agrícolas que incluían en su denominación las palabras Caja Rural, y aún que-

dan bastantes que ostentan, de una u otr forma, la denominación de Cooperativa Agrícola y Caja Rural.

Tal institución se encuentra en línea con el pensamiento del fundador Reiffeisen, y mientras los hechos no se complicaron y la Ley no vino a establecer distingos y prohibiciones, esas entidades funcionaban de modo que la Caja Rural —con o sin personalidad independiente de su Cooperativa—, era, a la vez, cerebro y bolsa que promovía, impulsaba y alimentaba las diferentes secciones económicas que ampliaban la actividad de la cooperativa.

Y si se me admite la comparación diré que lo que es hoy el complejo cooperativo de Mondragón, con sus cada vez más numerosas cooperativas de diferentes clases, y la Caja Laboral Popular, cerebro y bolsa de aquellas, conforme a una planificación rigurosamente estudiada, eran, en muy pequeña escala, aquellas Cajas Rurales, sección dependiente o entidad con personalidad jurídica, pero indisolublemente vinculada a una Cooperativa del Campo, que se traducía incluso en coincidir las personas de los rectores, en un mismo edificio central y en los mismos socios.

No me resigno a la desaparición y tampoco al menosprecio de estas Secciones de Crédito cooperativo, que cumplieron mientras la ley no se lo prohibió, un buen servicio, dentro de la más rigurosa ortodoxia, y que bien reguladas pueden ser un eficaz instrumento para la impulsión del crédito cooperativo.

Finalmente, la Ley de Crédito Cooperativo no debe eludir el tratamiento fiscal, tanto en lo relativo a una regulación de la fiscalidad, sin carácter de privilegio, sino simplemente adaptación de la fiscalidad común a la especial constitución y funcionamiento de las distintas modalidades de las cooperativas de crédito, como en cuanto al reconocimiento de determinadas exenciones o bonificaciones.

Pero la política de las exenciones y bonificaciones debe ser, distinta de la que inspira el vigente Estatuto Fiscal de las Cooperativas, indefendible en las circunstancias actuales, y cuya crítica ya la hemos expuesto más arriba.

El criterio inspirador ha de basarse en el art. 52 de la Ley General de Cooperativas. Hemos dicho y repetido hasta la sa-

ciudad que, junto con la educación, el crédito es el instrumento más idóneo y poderoso para la impulsión del cooperativismo y sus etnidades. Por tanto, las que vengo denominando Cajas de Crédito Cooperativo deben ser especialmente protegidas, en cuanto cumplan sus fines, porque están en la línea de la función de interés social que el Estado debe asumir, conforme al citado artículo.

EL PRINCIPIO FEDERATIVO EN EL CREDITO COOPERATIVO

La promulgación de una Ley que regule con acierto el crédito cooperativo es un paso importante, pero no el único y ni siquiera el más decisivo. Las obras las hacen los hombres con fe, capacidad y voluntad, incluso superando leyes malas o simplemente defectuosas. El periódico oficial suele ofrecer el ejemplo de buenas leyes carentes de eficacia por no haber penetrado en la conciencia social o estan dictadas contra la convicción de la colectividad.

Al pensar en los estímulos del crédito cooperativo ha de ocupar el primer plano de las preocupaciones la realización del principio federativo, consustancial con el cooperativismo, y la palanca más poderosa para el crecimiento continuado del movimiento cooperativo.

Transcribo a continuación palabras de las Conclusiones de la A. C. I. aprobadas en el Congreso de Viena en 1966: «La Comisión desea señalar que la cooperación de segundo grado está jugando en el movimiento cooperativo actual, y jugará en el futuro, un papel mucho más importante que el que ha desempeñado hasta hoy. La idea de una mayor unidad en el movimiento cooperativo, bajo varias designaciones: coordinación, concentración, integración..., está ganando terreno entre los cooperativistas, porque en su mayoría es dan cuenta de que sus más grandes competidores en la actualidad son las grandes organizaciones capitalistas, integradas horizontal y verticalmente. La empresa capitalista tenderá a continuar su evolución hacia el monopolio y el oligopolio, no sólo en los mercados nacionales sino también en el plano internacional. La competencia que subsista no será la competencia de los grandes contra los pequeños, sino la de los grandes entre sí.»

Con referencia al cooperativismo de crédito, la Organización de las Cooperativas Americanas, en su Quinta Asamblea

Continental celebrada en Lima, el año 1977, aprobó la siguiente Conclusión: «Destacar la necesidad de contar con Cajas Centrales, que actúen como verdaderas Cámaras de Compensación; señalar la profunda importancia que tiene la integración operacional en materia financiera, frente a la complejidad creciente que reflejan los mercados de capitales y los problemas de la inflación...»

Las consignas son claras y las razones evidentes. La dificultad es traducirlas en hechos porque chocan habitualmente con la falta de fe, el excesivo apego a posiciones conservadores y también por querer encerrarse en clases o grupos insolidarios con los demás grupos o clases, con olvido flagrante de la unidad esencial del Movimiento cooperativo .

Pero no nos sentimos pesimistas. El ejemplo de la Caja Rural Nacional y de las Cajas Provinciales nos aleccionan sobre el camino a seguir, ejemplo que, por otra parte, está en la línea de lo preconizado por Reiffeisen con las obligadas adaptaciones a los nuevos hechos económico-sociales. El Consorcio de Cajas Rurales suscrito el 3 de Junio de 1974, que ya hemos comentado más arriba, es la expresión del Principio Federativo, no meramente formulario, sino real y efectivo en base a la solidaridad establecida entre las entidades federadas, y a partir de esa fecha la expansión de las Cajas consorciadas con la Caja Rural Nacional acusa un proceso espectacular y prometedor de metas mucho más ambiciosas en plazo relativamente corto, a poco que ayude la Ley y la política.

Otro ejemplo, al que nos hemos referido más arriba, es la Caja Laboral Popular de Mondragón, que asocia cerca de un centenar de Cooperativas de diferentes clases. Con ser importantes sus cifras es más importante para mí el triple papel que, en declaraciones de sus dirigentes, cumple la Caja. En primer lugar es el organizativo del grupo al que da coherencia, al tener que someterse a principios de actuación común; en segundo lugar, es el ente financiero, proporcionando a sus asociados los recursos necesarios, los que ha movilizado con una preocupación eminentemente comunitaria: crear puestos de trabajo comunitario; en tercer lugar, es el órgano de promoción de nuevas cooperativas y de asesoramiento de las existentes, conforme a una planificación establecida con rigor científico.

Aún puedo agregar otra información satisfactoria. Hasta hace

poco tiempo la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito, pese a su denominación, por razones que no son del caso, venía funcionando desasistida prácticamente de las Cajas Rurales. Ultimamente se ha producido un cambio radical de su Consejo Rector y, con él, una positiva incorporación de las Cajas Rurales y una reconsideración de la política a seguir. Los dirigentes y expertos de las Cajas Rurales están dispuestos a prestar su colaboración para provocar en las Cooperativas de Crédito no rurales un clima que haga posible, al comienzo en medida limitada, la constitución de un consorcio de solidaridad parecido al concertado por aquellas, entre las cooperativas de crédito no rurales que quisieran y reunieran los requisitos mínimos para repetir en este sector lo que ya es una experiencia consolidada en el sector rural.

Creo que este camino es el acertado, y no el sugerido por algunos con más buena fe que conocimiento de la realidad, en el sentido de que las Cajas Rurales extendieran desde ahora sus actividades crediticias a los sectores de la industria y del comercio ciudadano, con el que no están familiarizados. Es comprensible la resistencia opuesta por los dirigentes de las Cajas Rurales para afrontar esta aventura, y considero mucho más razonable y ponderado que su colaboración se limite, por ahora, a facilitar con generosidad las enseñanzas nacidas de su propia experiencia, lo cual también es conforme al principio de colaboración entre cooperativas.

No debe olvidarse que el medio **rural** y el **urbano** (vuelvo a decir que empleo estos términos para acentuar cierta oposición, aun admitiendo amplio margen de error) tienen sus propias características y necesidades no coincidentes, y esto explica que los dos grandes apóstoles del crédito cooperativo Reiffeisen y Schulze-Delitzsch, pese a que sus respectivos sistemas sean sustancialmente coincidentes, se orientaron el primero al medio rural y el segundo al de los pequeños artesanos, comerciantes e industriales de la ciudad.

Distinción que ha pervivido en los diferentes países que se inspiraron en dichos modelos. Y esta es también nuestra realidad actual.

Lo que no quiere decir que con el paso de los años y la constante mutación de las condiciones socio-económicas que tienden a acercar el campo a la ciudad y la ciudad al campo,

ese dualismo llegue a desaparecer. Me parece elocuente a este respecto transcribir una cita del profesor Dr. Laszlo Valko, de un artículo publicado en la «Revue des Etudes Coopératives» (núm. 169, 3er. trimestre, 1972). Refiriéndose a ambos sistemas, dice: «Las diferencias de organización y de funcionamiento son mínimas. Las cooperativas Schulze-Delitzsch tratan los problemas de crédito de los ciudadanos de rentas modestas. El dominio del sistema Raiffeissen se extiende a las regiones y pequeñas villas rurales; la mayor parte de sus socios son pequeños granjeros u obreros agrícolas. Estas diferencias de actividad desaparecen. Como ha declarado Franz Reinthaler, Secretario general de la Federación Raiffeissen, de Austria, en la asamblea anual celebrada en junio de 1970, las cooperativas de crédito Raiffeissen ya no se limitan a sus socios de las regiones rurales y su campo de acción es el mismo que el de las cooperativas urbanas Schulze-Delitzsch. El Presidente de la Raifensverband de Bonn, en Alemania, afirma que se está asistiendo a numerosos ejemplos de unificación de los dos tipos de cooperativa de crédito, tanto a nivel local como a nivel nacional. Esos dirigentes preveían para el año 1972 la reunión final de las Federaciones Raiffeissen y Schulze-Delitzsch de la Alemania Federal.»

Tal es la cita que he transcrito, y confieso que carezco de información sobre si la proyectada fusión ha llegado a realizarse.

Pero volviendo a nuestra Patria, hoy y quizá en bastante tiempo no estamos en vísperas de tal fusión, entre otras razones porque, en tanto que las Cajas Rurales han alcanzado una organización coherente y sistemática, que es ejemplo de crédito rural federado, en el sector urbano no existe ni siquiera mínimamente tal organización federada, sino tan sólo cooperativas aisladas, y de aquí la importancia que concedemos al hecho de que las Cajas Rurales traten de provocar con su ejemplo y enseñanzas esa indispensable tendencia federativa.

Lo que para mí es indudable, contra pareceres que discrepan, que las Cooperativas de Crédito urbano pueden también organizarse federativamente, aunque sus actividades crediticias se proyecten sobre diferentes campos de la actividad económica. Tampoco el campo es uniforme y es obvio que las necesidades de crédito varían según que se proyecten sobre estos o los

otros cultivos, de diferentes ciclos y tierras, o que se refieran a la agricultura intensiva o extensiva, o sobre las industrias derivadas, o sobre compras, transformaciones, ventas, a la ganadería, a la agricultura, etc.

Esta es la lección que se desprende de los hechos y de las experiencias. Debe ser objetivo de la política cooperativa, precisamente porque la idea de Movimiento cooperativo presupone unidad, la aspiración a la organización federativa del crédito cooperativo, sin que el proceso deba detenerse en tal o cual grupo o sector, constituyendo compartimentos estancos, sino que la cúspide de esta organización federativa ha de comprender todas las entidades de crédito. Bien entendido que este proceso de concentración no excluye, sino que refuerza, la especialización. Pueden existir a nivel local, regional y nacional tantas organizaciones de segundo y ulterior grado de cooperativas de crédito como aconseje el mejor servicio a los intereses económicos que reclamen especialidad de trato, pero sin declararse insolidarias, sino que han de establecer entre sí lazos económicos, si así conviene, o los de colaboración a cualesquiera otros niveles no necesariamente económicos.

La planificación del desarrollo cooperativo en su integridad armónica sólo es posible con un crédito cooperativo federado también en su totalidad. Al federarse todas las cooperativas de crédito, cualquiera que sea el sector o clase a que pertenezcan, sin perjuicio de su especialización e independencia funcional, se fortalece la garantía del conjunto, al apoyarse unas en otras, se multiplican las disponibilidades de los recursos financieros por su exhaustiva utilización en el sector, clase o grupo que, en cada momento, más lo necesite en tanto que en otros sectores, clases o grupos se produzca un sobrante.

DE OTROS INSTRUMENTOS DEL CREDITO COOPERATIVO Y CONVENIENCIA DE SU TRANSFORMACION EN COOPERATIVAS

Dije al comienzo que el crédito cooperativo puede ser servido por instrumentos que no son cooperativas.

Tal es, por ejemplo, el caso en nuestra Patria del Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

Parte de dichos Fondos están adscritos a la formación co-

operativa y a facilitar el acceso a cooperativas de los trabajadores.

Las cantidades destinadas a estas aplicaciones no son pequeñas, y pueden llegar a ser considerables si el fondo se hace acumulativo, es decir, si las cantidades amortizadas y devueltas no retornan al Tesoro Público sino que continúan afectas a las mismas y futuras aplicaciones e incrementados con nuevas dotaciones en los Presupuestos del Estado. Pero, en mi entender, los logros conseguidos en el aspecto que más puede interesarnos, que es el desarrollo del cooperativismo, sobre todo mediante una adhesión consciente y activa de las organizaciones cooperativas, están muy por bajo de las posibilidades de tales inversiones.

Esto me lleva a repetir, lo que vengo diciendo en cuantas oportunidades se me presentan, con la esperanza de encontrar eco en la Administración Pública.

Me refiero al ejemplo que nos proporciona Francia con la creación, por Decreto-ley de 17 de Julio de 1938, de la Caja Central de Crédito Cooperativo no Agrícola. En Francia, y con bastante anticipación en años a nosotros, se viene ayudando al desarrollo del cooperativismo, al comienzo en forma parecida a la articulada en nuestro Fondo Nacional de Protección al Trabajo. Llegó un momento en que la Administración y los cooperativistas franceses cayeron en la cuenta de que la Administración Pública no es el instrumento más adecuado para canalizar ayudas en forma de financiación o crédito, por las dificultades de selección justa, control de las inversiones y de su restitución, sin recibir en contrapartida una colaboración activa de los beneficiarios. Y se creó dicha Caja Central de Crédito Cooperativo obedeciendo tanto a la necesidad de que la tramitación de los préstamos se hiciera más ágil y menos burocrática, como a la finalidad de hacer responsables colectivamente a los cooperativistas frente al Tesoro.

Se aspiró a que las cooperativas asumieran ellas mismas su propia financiación y también a reafirmar el encuadramiento cooperativo, amplificar la intercoperación y promover el desenvolvimiento autónomo del cooperativismo. En la exposición de motivos del Decreto-ley de la creación de la Caja, se confía a esta el cuidado de asegurar los principios cooperativos y esta es, en comentario de los autores, la originalidad de la Institu-

ción; un Estatuto legal especial de Unión de las Cooperativas, apoyadas por el Poder Público.

Los recursos de la Caja francesa tienen dos procedencias: privada y pública. Inicialmente, ha sido casi exclusiva la financiación pública, pero se piensa que, sin prescindir totalmente de la ayuda pública, irán creciendo los recursos propiamente cooperativos por medio del ahorro y de los estímulos a los cooperativistas. Aclaramos que el Estado no participa en el capital social de la Caja, les presta dinero, pero no es socio. Pueden asociarse a la Caja todas las cooperativas. Los órganos son la Asamblea General y el Consejo de Administración elegido por aquella, pero las concesiones de préstamos están confiadas a un Consejo de Créditos, que está formado por representantes designados por la Caja y por distintas ramas del sector público directamente interesadas. Existe un Comisario del Gobierno, encargado del control de las operaciones, y el Presidente y Director general son designados, a propuesta del Consejo de Administración, por el Gobierno.

A iniciativa de la Caja se han creado grupos especializados en el seno de la Unión de Crédito Cooperativo, y la dinámica de aquella le ha llevado a adaptarse a la incesante evolución técnica, económica y social, promoviendo estructuras adecuadas, obedeciendo a un doble movimiento de especialización y concentración. La función de la Caja es doble: de una parte concede directamente créditos y de otra, en medida creciente, actúa como entidad cooperativa de segundo grado, en beneficio de las entidades financieras del grupo. El papel propiamente financiero de la Caja se completa con los Servicios de Estudios Jurídicos, Fiscales, Económicos, tanto para la puesta a punto de nuevos medios como para la organización del ahorro y financiación.

La Caja se proyecta sobre los siguientes sectores del grupo: Cooperativas Obreras de Producción, Cooperativas de Consumo, Cooperativas de Artesanos, Crédito Mutual Marítimo, Cooperativas de Comerciantes Detallistas, Cooperativas de Viviendas, Cooperativas de Transportes por Carretera, Cooperativas Sanitarias, todo lo cual suma numerosas cooperativas y millares de asociados. También se preocupa del Turismo Social, que comprende movimientos juveniles y de educación popular, Federaciones de Asociaciones de Csas y Núcleos Rurales, Camping, etc.

Seguir el ejemplo que nos brinda la Caja Central de Crédito Cooperativo del vecino país es la sugerencia que recomiendo insistentemente a nuestra Administración, hoy apoyada esta sugerencia en el artículo 52 de la Ley General de Cooperativas. La Caja Central de Crédito Cooperativo española habría de ser creada y regulada por una Disposición especial, y al comienzo sus recursos serían en su casi totalidad proporcionados por el Fondo Nacional de Protección al Trabajo. Pero interpretando con criterio más amplio el concepto de trabajador y el cuadro de las cooperativas que podrían acogerse.

Aspiraría a asociar el mayor número de cooperativas pre-suntamente beneficiarias. En sus órganos directivos y para la política de crédito, participarían, además, de la representación de las cooperativas socios, representaciones del Ministerio de Trabajo, y de los demás ramos de la Administración y entes públicos, directamente interesados en la política cooperativa, y desde luego, la Confederación Española de Cooperativas.

Insisto en la creencia de que el aparato de la Administración Pública no es el más adecuado para cumplir con eficacia os nes asignados al Fondo Nacional de Protección al Trabajo, en relación con las cooperativas. Como digo en otra parte, es preciso reconocer una evidente atonía en la promoción cooperativa a través de las sustanciales ayudas del Fondo; insuficiente información de los interesados, desconfianza de estos nacida de la falta de una mínima preparación, excesiva burocratización de los trámites, falta de auténtico espíritu vocacional en los encargados de divulgar las ventajas del Fondo. Merece la pena que por expertos calificados y sin pérdida de tiempo, se hiciera un estudio de la experiencia francesa que vengo insistentemente defendiendo.

CONSIDERACIONES FINALES

Después de escribir este ensayo, me llega la noticia, divulgada por la prensa diaria, de que en el programa legislativo del Gobierno figura el proyecto de una nueva Ley de Cooperativas que podría discutirse en la primavera del próximo año 1980.

Si se me pide que juzgue la oportunidad de tal medida, contestaré que juegan en el caso razones contradictorias.

La vigente Ley de 19 de Diciembre de 1974 es, en términos generales, una buena Ley, y apenas ha tenido tiempo para su rodaje porque el Reglamento que la desarrolla se ha publicado a finales del pasado año 1978.

El anuncio de una nueva Ley no hace más que prolongar por tiempo indefinido el ya largo período de provisionalidad en que están viviendo las instituciones cooperativas de nuestra Patria, y esta interinidad en nada beneficia a nuestro cooperativismo.

No hay duda que a la vigente Ley se la pueden señalar defectos. El primero de todos es la excesiva intromisión permitida a la Administración Pública, lo que, además de ir contra el principio de independencia de las cooperativas, coarta el sentimiento de saberse éstas mayores de edad y actuar como tales con plena responsabilidad.

Otro defecto es haber soslayado en bastantes cuestiones la adopción de una norma concreta —la que fuera para saber a qué atenerse— y referir la decisión al Reglamento, lo que es ejemplo de mala política legislativa. Pocas veces un Reglamento mejora la Ley y así ha ocurrido en el presente caso. El Reglamento publicado es extenso, profuso y prolijo, y refuerza excesivamente la intromisión de la Administración, a través de un capítulo de faltas y sanciones, injustificado e intolerable. Confío en que una nueva Ley de Cooperativas haga innecesario un Reglamento.

Pero, pese a estas objeciones, debemos preguntarnos si es oportuno plantear la reforma de la Ley General de Cooperativas en el momento crítico que está viviendo nuestra Patria.

Como convencido cooperativista, desearía ver reforzada la unidad del Movimiento cooperativo a través de los órganos federativos, configurados en la vigente Ley como Corporaciones de Derecho Público, pero nos sentimos excépticos sobre las orientaciones —mejor desorientaciones— de la política a este respecto.

Aceptaría que la reforma de la Ley se refiriera tan solo a los defectos y lagunas que he señalado más arriba, pero mucho me temo que la reforma no se contentaría en esos límites, y una revisión general de los principios en que se asienta la vigente Ley podría extraviar por caminos impensados.

Está también la incógnita que plantean los estatutos de las entidades autónomas y el deslinde de competencias entre el Estado y los entes autónomos con referencia a las cooperativas y al cooperativismo. El tema es tan complejo y plantea tal cantidad de cuestiones a poco que se medite, que me parece prematuro abordar una nueva Ley de Cooperativas sin que antes hayan quedado perfectamente deslindadas las competencias. Anticipo mi criterio favorable a que el Estado se reserve la facultad de legislar sobre las cooperativas, siguiendo el ejemplo que brindan a casi totalidad de los Estados con entes autónomos e incluso constituidos en Estados federales.

Es obvio que este panorama y sus perspectivas a plazo relativamente próximo ha de condicionar decisivamente el planteamiento y resolución de los problemas que conciernen al crédito cooperativo, que es tema central del presente ensayo. ¿Serían abordados y resueltos en una nueva Ley de Cooperativas? ¿Seguirá en vigor el mandato al Gobierno de presentar un proyecto de Ley reguladora del crédito cooperativo? ¿En qué medida se repartirán las competencias el Estado y los entes autónomos? ¿Se optará por la neutralidad de la Ley, dejando la solución a la responsabilidad directa de las cooperativas y sus hombres, sin perjuicio de las inevitables intervenciones de la Administración en materia de crédito público?

En cualquier supuesto, me atrevo a creer que este ensayo puede brindar sugerencias a los interesados seriamente en el tema, tan vital para el movimiento cooperativo, de la regulación del crédito cooperativo.