

SOBRE LA OPORTUNIDAD DE UNA REGULACION ESPECIFICA DE LA COOPERACION AGRICOLA

Por
JOSE LUIS DEL ARCO (*)

SUMARIO

I. ¿ES ACONSEJABLE UNA LEGALIDAD ESPECIFICA, Y SEPARADA, DE LAS COOPERATIVAS AGRICOLAS: I.1. Las tres etapas de la normativa legal. I.2. Las cooperativas en el "Pacto de la Moncloa".—II. LA LEGALIDAD VIGENTE, ¿ES INADECUADA PARA REGULAR LAS COOPERATIVAS AGRICOLAS?: II.1. Las cooperativas agrícolas en cuanto cooperativas. II.2. Las cooperativas agrícolas en cuanto integrantes del Movimiento Cooperativo. II.3. Las cooperativas agrícolas en cuanto a su proyección sobre las actividades agrarias.—III. CONCLUSIONES.

Los términos en que se formula la cuestión suscitada por los llamados «Pactos de la Moncloa», se descomponen en las dos siguientes preguntas, a saber:

- 1) ¿Es aconsejable una legalidad específica y separada de las cooperativas agrícolas?
- 2) La legalidad vigente, ¿es inadecuada para regular las cooperativas agrícolas?

Trataremos de contestar ambas preguntas.

I. ¿ES ACONSEJABLE UNA LEGALIDAD ESPECIFICA Y SEPARADA DE LAS COOPERATIVAS AGRICOLAS?

En un curso desarrollado en el año 1963, en el Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, bajo el tema general de *La empresa artesana y cooperativa a la luz de la doctrina social católica*, nos correspondió presentar un trabajo sobre *El ordenamiento jurídico de la Cooperación en España*.

(*) Presidente de la Asociación de Estudios Cooperativos.

I.1. LAS TRES ETAPAS DE LA NORMATIVA LEGAL

Decíamos entonces que en la elaboración de la norma legal en España cabía señalar tres etapas. En la primera se intentaba construir la institución cooperativa como una categoría propia y diferenciada de las demás categorías jurídicas; representando una tendencia a la autonomía; pues si antes la cooperativa se confundía o albergaba dentro de otras instituciones generales, civiles o mercantiles, al iniciarse esta etapa comienza a conocerse con nombre propio. En una segunda etapa, el legislador o la Administración regulan, con normación separada, diferentes clases de cooperativas. Y en una tercera etapa se aspira a la uniformidad legislativa de la institución cooperativa, reconociendo a ésta, cualquiera que sea su clase, un común denominador susceptible de regulación única.

La primera etapa corresponde a las últimas décadas del siglo pasado y se expresa en la Ley de Asociaciones de 1887 y en el Código de Comercio de 1885. La segunda discurre hasta la Ley de Cooperación de 1931, y la tercera es la que estamos viviendo.

En la Asamblea Nacional de Cooperativas, celebrada en noviembre de 1961, y en la que nos correspondió presentar y defender la ponencia sobre el futuro ordenamiento jurídico de la cooperación en España, razonábamos la conveniencia de mantener el criterio de Ley única, aunque no uniforme, que fue aceptado por la Asamblea, y, en concordancia, se aprobaron las bases que deberían desarrollarse en una sola ley, con un título primero dedicado a las cooperativas en general, y un segundo título, en el que se contemplaban las diferentes clases de cooperativas, entre éstas las del Campo.

La vigente Ley General de Cooperativas, de 19 de diciembre de 1974, responde también al mismo criterio de una regulación que comprenda a todas las cooperativas, sin perjuicio de contemplar las peculiaridades de cada clase, menos de las que puede creerse. Y, consecuente con la Ley, el Reglamento de la misma —aún no aprobado— (1) se mantiene, como es lógico, en la misma línea.

En este criterio, mantenido sin alteración desde que se publicó la Ley de Cooperativas de 1931, el llamado «Pacto de la Moncloa» ha venido a introducir una sustancial rectificación.

(1) Este trabajo es anterior a los días 17, 18 y 20 de noviembre de 1973, en el que apareció en el "B. O. E." dicho Reglamento.

I.2. LAS COOPERATIVAS EN EL «PACTO DE LA MONCLOA»

En efecto, en el capítulo dedicado a la Política Agrícola, se incluye un apartado bajo el título *Ley de Cooperativas y entidades asociativas agrarias*, cuyo texto es como sigue: «Antes del 30 de junio de 1978 se presentará a las Cortes un proyecto de Ley sobre entidades asociativas cooperativas agrícolas y ganaderas y sociedades de transformación, que favorezca la creación de aquéllas que cubran todo el proceso productivo, adquisición colectiva de productos necesarios para la explotación, industrialización de sus propios productos y la comercialización de los mismos, incluso hasta el nivel del consumo. La regulación, en su caso, deberá ajustarse al principio fundamental conforme al cual cada cooperativista dispone de un voto.»

No es fácil adivinar la intención y alcance de este pacto, máxime no habiéndose publicado hasta la fecha —pese a estar muy próximo el día 30 de junio del corriente— el correspondiente proyecto de ley.

¿Se pretende dictar una ley sobre cooperativas agrícolas y ganaderas, al margen de la vigente Ley General de Cooperativas de 1974? ¿Se identifican sociedades cooperativas agrícolas y ganaderas y sociedades de transformación aunque no sean cooperativas? ¿Se trata tan sólo de una ley que, aceptando la actual normativa de las cooperativas, favorecerá a las que cubran todo el proceso productivo hasta el consumidor? No es fácil una respuesta satisfactoria.

Pero podemos anticipar una respuesta. Si se han propuesto los redactores del «Pacto de la Moncloa» dictar para las cooperativas agrícolas y ganaderas una nueva ley que las regule en su totalidad, con olvido y al margen de la vigente Ley General de Cooperativas, nuestra opinión es rotundamente adversa, porque la nueva ley, o será ociosa, en la medida que repite las disposiciones de la Ley General de Cooperativas, o será perturbadora, en la medida que se aparte de las declaraciones sustantivas de esta última, y en cualquiera de ambos supuestos, habrá roto, sin razones suficientes que lo justifiquen, el criterio sistemáticamente adoptado en nuestra Patria, a partir de la Ley de 1931, de una sola ley para las cooperativas, sin perjuicio de contemplar, dentro de ella, las modalidades de las diferentes clases, y se habrá abierto una puerta por donde romper la unidad sustancial que debe inspirar la política cooperativa, que si se define como «movimiento cooperativo», reclama unidad, por partir de los mismos valores y orientarse hacia unos mismos objetivos trascendentales, por encima de los objetivos concretos e inmediatos de cada clase de cooperativas.

Pero si el propósito de los redactores del «Pacto de la Moncloa» es dictar una ley que, aceptando la regulación general de las cooperativas, favorezca con diferentes ayudas y estímulos el proceso que trate de acercar los productos desde las cooperativas de producción y comercialización agraria al consumidor, eliminando intermediarios innecesarios, merecerá nuestros plácemes por que tales propósitos son conformes con la política cooperativa y serán congruentes con el artículo 50 de la vigente Ley General de Cooperativas, que dispone en su párrafo cuatro: «El Estado favorecerá las agrupaciones y conciertos de cooperativas previstos en los párrafos anteriores con objeto de suprimir escalones innecesarios de la intermediación en sus diferentes fases, en beneficio de los socios cooperadores y del interés de la sociedad en general.»

II. LA LEGALIDAD VIGENTE, ¿ES INADECUADA PARA REGULAR LAS COOPERATIVAS AGRICOLAS

Pasamos a contestar la segunda pregunta que nos formulábamos al comienzo. Y para responder con lógica habremos de plantearnos qué es, esencialmente, una cooperativa agrícola, cuál es su proyección y cuáles son las medidas aconsejables para que puedan realizar, del modo más eficaz, sus fines, dentro de la ortodoxia cooperativa.

Una cooperativa agrícola es, por definición, cooperativa y, por serlo, forma parte integrante del movimiento cooperativo. Y por ser, además, cooperativa agrícola, se proyecta sobre las actividades agrarias, en su más amplio sentido.

Si la vigente legalidad reconoce en las cooperativas agrícolas esta triple exigencia, no será aconsejable su reforma. Sólo en aquellos puntos en que se aparte deberá propugnarse el cambio de la legalidad.

II.1. LAS COOPERATIVAS AGRÍCOLAS EN CUANTO COOPERATIVAS

La cooperativa se caracteriza por la observancia, en su constitución y funcionamiento, de ciertos principios, que no son otra cosa que técnicas para traducir en los hechos los objetivos de la doctrina cooperativa.

La decantación de esos principios se ha ido produciendo con la práctica sobre la base de la aceptación de determinados valores y objetivos —qué es el hombre, cómo debe ser la sociedad, cómo debe configurarse la economía del grupo humano— y su formulación ofi-

cial última se contiene en las Conclusiones aprobadas por la Alianza Cooperativa Internacional en su Asamblea de Viena en 1966.

Cabe agregar otra exigencia, que más que un principio —no recogido expresamente por la ACI— se identifica con la esencia misma de la sociedad cooperativa, y es el llamado *principio mutualista* o de la doble cualidad de socio-usuario.

Veamos, en un rápido recorrido, en qué medida son aceptados estos principios por la vigente Ley General de Cooperativas.

En términos generales, podemos afirmar que la vigente ley ha recogido, incluso casi con las mismas palabras, los principios sancionados por la ACI.

Para convencerse de esto, creemos oportuno transcribir el artículo 2.º, que es del tenor literal siguiente:

«Uno.—Los principios generales que definen el carácter cooperativo de una sociedad e informan su constitución y funcionamiento son los que se establecen a continuación, y en los términos que se desarrollan en esta ley.

- a) La libre adhesión y la baja voluntaria de los socios.
- b) La variabilidad del número de socios y del capital social, a partir de unos mínimos exigibles.
- c) Todos los socios tendrán igualdad de derechos para garantizar la organización, control y gestión democráticos, en los términos fijados en esta ley.
- d) La limitación del interés que los socios puedan percibir por sus aportaciones al capital social.
- e) La participación de cada socio en los excedentes netos, que puedan repartirse en concepto de retorno cooperativo.
- f) La educación y promoción sociales y cooperativas.
- g) La colaboración con otras entidades cooperativas para el mejor servicio de los intereses comunes.»

Pero como este artículo precisa que dichos principios han de observarse *en los términos que se desarrollan en la misma ley*, parece necesario ampliar la información para deducir si se regulan o no en forma que no suscite reparos sustanciales.

El *principio mutualista* viene siendo reconocido en nuestras cooperativas desde los primeros tiempos, a veces con excesivo rigor, para dar satisfacción a las reclamaciones de los comerciantes, y como requisito indispensable para poder gozar de los beneficios fiscales —no demasiados— reconocidos a determinadas clases de cooperativas.

En la vigente ley, este principio se desprende del artículo 1.º, que define la cooperativa como sociedad que realiza, en régimen de *empresa común*, cualquier actividad para la *mutua y equitativa ayuda entre sus miembros*, al servicio de los mismos y de la comunidad; del artículo 6.º, según el cual nadie podrá pertenecer a una cooperativa a título de empresario, capitalista, contratista y otro análogo; del artículo 10, que impone a los socios la obligación de participar en las actividades y servicios de su cooperativa, y su correlativo artículo 11, que incluye, entre las causas de expulsión, la insuficiente participación apreciada, según módulos estatutarios establecidos al respecto; del artículo 18, según el cual, el retorno cooperativo será acreditado a los socios en proporción a las operaciones, servicios o actividades realizados con sus cooperativos; y del artículo 17, que ordena que se destinen al Fondo de Educación y Obras Sociales —que es irreparable— los resultados positivos obtenidos de las operaciones realizadas con terceros, en los casos en que estas operaciones se autoricen.

El *principio de libertad asociativa* no plantea ninguna objeción. Por definición, la cooperativa es y descansa en un contrato de sociedad, y el contrato es la concurrencia de voluntades sobre objetos determinados, esto es, descansa en el consentimiento.

El *principio de libre adhesión o de puerta abierta* es regulado en la ley sin reparos sustanciales.

La ACI, al referirse a este principio, precisa que no deberán establecerse restricciones artificiales para entrar a formar parte de una cooperativa, ni discriminaciones sociales, políticas o religiosas.

Y nuestra ley acepta estos criterios, tanto al regular la entrada como la salida en la cooperativa.

Nos remitimos a los artículos 9.º —que se refiere a la admisión— y 11.º —relativo a la baja del socio—, cuya doctrina es aceptable.

El *principio democrático* es regulado ampliamente en la ley, y sus normas no se prestan a objeciones, salvo en el punto relativo al voto del socio en las cooperativas de base, que merecerá un breve comentario.

Los órganos de representación y gestión se regulan en los artículos 22 al 39, ambos inclusive, en forma satisfactoria. Incluso la obligatoriedad de designar un director para la gestión en los asuntos pertenecientes al giro o tráfico normal de la empresa en las cooperativas más importantes, merece aprobación, por que trata de poner el acento en un aspecto que, desgraciadamente, es olvidado frecuentemente, con evidente perjuicio para los intereses materiales o sociales de la entidad.

La ley se ha preocupado de establecer la debida sumisión de la tecnocracia a la democracia y la jerarquía de poderes, al disponer que la Asamblea General es el órgano supremo de expresión de la voluntad social; que el Consejo Rector tiene competencia para establecer las directrices generales de actuación, con subordinación a la política fijada por la Asamblea General; y que gestiona la empresa directamente y ejerce, en su caso, el control permanente y directo de la gestión de la empresa por el director, en los casos en que existe este.

La misma aprobación merecen las disposiciones del artículo 37 sobre los interventores de cuentas, y del artículo 10, que regula el derecho de información de los socios sobre cualquier aspecto de la marcha de la cooperativa.

Sin embargo, la regulación del derecho de voto establecida en el artículo 25 se presta a objeciones. Según este artículo, todos los socios tendrán un voto en las asambleas, pero los estatutos podrán reconocer al socio hasta tres votos, proporcionalmente a su participación en las operaciones sociales, a su antigüedad, o a la importancia de la función comunitaria, si bien el número de votos plurales no podrá exceder de la mitad del total de los votos restantes, ni tendrán carácter vitalicio, ni concederse a título de fundador ni en relación con el capital social suscrito.

Si se considera que el Reglamento de Cooperativas de 1971 había establecido categóricamente que en las cooperativas de primer grado cada socio sólo podía tener un voto, hemos de concluir que la ley, en este punto, marca un retroceso, sólo explicable por que, tradicionalmente, en ciertas cooperativas agrícolas —las de producción o transformación de productos— se venía reconociendo un voto múltiple, limitado a tres o cuatro, y disculpable porque también en las legislaciones cooperativas de otros países se aceptan estas excepciones a la regla de un socio, un voto.

Confiamos que en una nueva ley se vuelva al criterio ortodoxo, aunque es preciso reconocer que las limitaciones impuestas a ese voto múltiple en nuestra vigente ley reducen su eficacia a prácticamente nada, y por esto no seremos nosotros los que propugnemos una reforma simplemente para rectificar esa desviación doctrinal prácticamente inoperante. Otras desviaciones son más importantes.

Los que pudiéramos denominar *principios económicos* (*Interés fijo y limitado al capital social y devolución de los excedentes en proporción a la actividad desarrollada por el socio*) responden a la configu-

ración de la cooperativa como empresa basada no en la obtención de dividendos o beneficios, sino en la satisfacción de las necesidades económicas de los socios, o sea, que opone a una economía basada en el capital una economía basada en el trabajo y en el servicio.

Ambos principios están desarrollados en la vigente ley acertadamente, salvando defectos de técnica fácilmente superables por la interpretación jurisdiccional y por la vía del arbitraje.

A esta materia dedica la ley principalmente los artículos 13 al 21 y el juicio que nos merecen es favorable, en términos generales.

En contraste con el Derecho anterior, las disposiciones de la ley favorecen la autofinanciación de las cooperativas, situando a éstas en posibilidades legales no inferiores a las que disfrutaban las sociedades capitalistas.

Destacan la obligatoriedad de aportar los socios un capital mínimo obligatorio, que puede ser, en su cuantía, tan elevado como se quiera; la admisión de aportaciones voluntarias al capital social, y otras formas de aportación que no entran a formar parte del capital social; la posibilidad de emitir obligaciones, como las sociedades capitalistas; la facultad de regularizar los balances, en los mismos términos que las sociedades de Derecho común, y de revalorizar las aportaciones para compensar la depreciación del signo monetario; la formación de un fondo de reserva obligatoria, hasta alcanzar, por lo menos, el doble del capital social, y también fondos de reserva voluntarios, susceptibles de incorporarse al capital social.

En cuanto al destino de los excedentes netos, el criterio seguido en el artículo 18 de la ley es coincidente con el propugnado por la ACI, y respecto a la distribución de los retornos cooperativos se incorpora la modalidad de los llamados *retornos rotativos*, con un período máximo para la restitución de cinco años.

Más discutible es la solución adoptada en el artículo 20 sobre el destino de los fondos sociales al disolverse la cooperativa, habiéndose inclinado por adoptar soluciones eclécticas en unos supuestos y remitirse en otros a lo que se acuerde en los estatutos. Pero es preciso reconocer que tampoco la doctrina se muestra unánime, defendiéndose criterios tan opuestos que van desde los que sostienen que el haber líquido de la cooperativa disuelta no es distribuible entre los socios, a los que entienden que, por ser la cooperativa una sociedad privada, es a los socios a los que pertenece el haber líquido en caso de disolución.

El *principio de independencia* de las cooperativas se presta, en la vigente legalidad, a más serias objeciones, y seguramente es aquí donde encontraremos las razones más apremiantes para aconsejar una reforma de la vigente ley.

Este principio ha venido a sustituir en la doctrina al que antes se denominaba principio de neutralidad política y religiosa.

En las Conclusiones de la ACI de 1966, en Viena, ha dejado de tener la categoría de principio independiente, y es preciso reconocer que ha sido el principio sometido a más apasionada revisión. La ACI no lo ignora por completo, sino que alude al mismo en la primera de las conclusiones, con las siguientes palabras: «No debe haber restricciones artificiales ni discriminaciones sociales, políticas o religiosas». También nuestra vigente ley, al regular la admisión de socios, dispone que «en ningún caso podrán tomarse como tal (justas causas para rechazar) motivos políticos o religiosos, de raza, sexo o estado civil».

Pero el problema más hondo se refiere a las relaciones de las cooperativas con la Administración Pública.

En principio, podríamos concluir que la ley reconoce la independencia de las cooperativas en los artículos 2, párrafo dos, 3.º y 57.

Pero este reconocimiento no es incondicional porque, en abierta contradicción con la filosofía que parece inspirar la ley, se ha deslizado el artículo 59, cuya gravedad no puede ocultarse.

Conforme a este artículo, el Ministerio de Trabajo, y respecto a las cooperativas de crédito el Ministerio de Hacienda, podrán acordar la descalificación de una entidad (lo que equivale a su disolución), de oficio, a petición de socios de la cooperativa, o de otros Ministerios, por las causas que se relacionan. La Administración requerirá previamente a la entidad afectada para que en plano su prior a seis meses cumpla las exigencias mínimas legales. Y si no atiende este requerimiento se instruye expediente, con audiencia de la cooperativa, siendo revisable la resolución que recaiga ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y no será aquélla ejecutiva hasta que no recaiga sentencia firme.

Pese a estas garantías procesales, la misma vaguedad de alguna de las causas determinantes de la descalificación se prestan a interpretaciones administrativas que pueden ser arbitrarias y, sobre todo, oponemos una razón de principio: La Administración no puede estar facultada para dar muerte a una persona jurídica, que es la coope-

rativa, y la existencia de ésta debe estar amparada, dentro de la ley, por los tribunales de la Jurisdicción ordinaria.

No acaba aquí la intromisión administrativa, opuesta a la independencia de las cooperativas. El artículo 60 de la ley las somete a la inspección del Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo, el régimen de sanciones se regulará reglamentariamente; se prevén multas que oscilarán entre 500 y 500.000 pesetas, pudiendo alcanzar a cinco millones de pesetas por acuerdo del Consejo de Ministros, sanciones que serán aplicadas con independencia de las demás que puedan corresponder a la infracción cometida, y que sean competencia de otro Departamento ministerial. El régimen de sanciones por infracción de la legislación sobre actividades financieras de las cooperativas de crédito —sigue diciendo dicho artículo— se establecerá por Decreto, a propuesta del Ministerio de Hacienda, al que corresponderá su imposición.

En todo caso, se establecerán los recursos pertinentes y se distinguirán los supuestos en que la sanción sea imputable a la cooperativa de aquellos otros en que los titulares de los órganos sociales o de la empresa sean los responsables.

Nos ha sido dado conocer el desarrollo de estas normas legales en el proyectado Reglamento, lo que ha justificado nuestra alarma y el haber calificado tales normas de un verdadero código administrativo disciplinario y penal de las cooperativas.

Nuestro juicio a esta parte de la ley ha de ser necesariamente severo, por que se niega la independencia de las cooperativas frente a la Administración. Si bajo la ley de 1942 fue unánime la crítica por la excesiva intervención que se concedía a la desaparecida Organización Sindical, es forzoso concluir que bajo la nueva Ley General de Cooperativas la posición de dependencia de las cooperativas frente a la Administración Pública se ha agravado, porque ésta cuenta con unos poderes coactivos y represivos —los inherentes a toda Administración Pública—, de los que carecía la extinguida Organización Sindical.

Dentro de este apartado relativo a la independencia de las cooperativas frente a la Administración, parece oportuno llamar la atención sobre un lapsus legal que puede causar serias perturbaciones si no se arbitra una solución lógica.

Con el loable propósito de hacer extensivas a las cooperativas las normas de publicidad legal dictadas para las sociedades mercantiles,

la ley ha dispuesto que la constitución, disolución y los actos más relevantes de la organización y vida de las cooperativas se reflejen en escritura pública que se inscribirá en el Registro General del Ministerio de Trabajo, organizado éste conforme a los principios de publicidad formal y material, legalidad y legitimación (arts. 41, 42 y 43). Pero en la discusión parlamentaria se admitió, sin demasiada reflexión, una enmienda, según la cual la inscripción en el Registro General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo ha de completarse como la *toma de razón* en el Registro Mercantil con las salvedades y en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Se ha planteado un delicado conflicto de competencias ministeriales de muy difícil solución, con el riesgo de que las cooperativas se vean sometidas a dos calificaciones, una del servicio dependiente del Ministerio de Trabajo y otra del dependiente del Ministerio de Justicia, y a una doble inscripción de sus actos, lo cual, obvio es decirlo, resultaría perturbador en extremo para las cooperativas. Estamos pendientes de la solución que arbitre el proyectado Reglamento, pero mucho nos tememos que no será satisfactoria y que, finalmente, habrá de resolverse en una nueva ley.

El *principio de la educación*, calificado con razón como la regla de oro del cooperativismo y acogido enfáticamente por la ACI en sus conclusiones de Viena «como el principio, en verdad, que hace posible la observancia y la aplicación efectiva de los otros», es incorporado a la vigente Ley General de Cooperativas, en términos que sólo pueden merecer elogios.

Además de recogerlo en el apartado f) del artículo 2.º, mantiene el antiguo Fondo de Obras Sociales, que cambia su denominación por la de *Fondo de Educación y Obras Sociales*, demostrando así la preferencia que concede a la labor educativa sobre los demás fines estrictamente sociales. Quizá lo que más caracteriza ese reconocimiento de la ley es la declaración de *inembargable e irrepartible del Fondo*, que se contiene en el párrafo dos del artículo 20. Sus fines y el modo de nutrirse se determinan en el artículo 17, párrafo tres, en términos que sólo pueden merecer aprobación.

Quizá sería aconsejable llevar a la norma legal algún precepto que estimulara la aplicación solidaria de estos fondos, esto es, mediante la aportación conjunta de gran número de cooperativas de todo o parte de dichos fondos a obras sociales de interés también general —preferentemente educativas— superando la actual atomización en estas inversiones, de efectos prácticos muy limitados.

II.2. LAS COOPERATIVAS AGRÍCOLAS EN CUANTO INTEGRANTES DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO

La 6.^a Conclusión de la ACI dice: «Las cooperativas, para mejor servir los intereses de sus miembros y sus comunidades, deben colaborar por todos los medios con otras cooperativas, a los niveles local, nacional e internacional».

Las razones que apoyan esta conclusión y el apremio con que se insta a los cooperativistas del mundo entero son ciertamente impresionantes. Entrecomillamos algunos de sus textos: «Las cooperativas de segundo grado están jugando, en el movimiento cooperativo actual, y jugarán en el futuro, un papel mucho más importante que el que ha desempeñado hasta hoy»... «Es 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 mayorista y a la producción, o de vender en un mercado local a la exportación...» «La idea de una mayor unidad en el movimiento cooperativo bajo varias denominaciones —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...» «La competencia que subsiste no será de los grandes contra los pequeños, sino de los grandes entre ellos...» «El movimiento cooperativo se encuentra potencialmente entre los grandes...»

Se trata de la aplicación del *principio federativo*, que es enunciado en el artículo 2.º de la vigente Ley General de Cooperativas y que informa la nueva regulación de las cooperativas de segundo y ulterior grado, de las Uniones de Cooperativas y de la Confederación Española de Cooperativas y sus Federaciones Provinciales y Regionales.

Conviene detenerse brevemente para explicar las alteraciones que se han introducido al primitivo texto de la Ley General de Cooperativas, sobre el régimen de las Uniones y de la Federación Nacional de Cooperativas, hoy Confederación Española de Cooperativas.

Sobre las cooperativas de segundo y ulterior grado permanece el texto del artículo 50 y su regulación es aceptable.

El capítulo II del título II de la ley se titulaba «De la organización sindical y del movimiento cooperativo» y comprendía la regulación de las Uniones, de la Federación Nacional y federaciones provinciales de cooperativas, y de la entidad especializada de la Organización Sindical.

El cambio de régimen sobrevenido en España y la desaparición de la Organización Sindical determinaron el Real Decreto-ley de 2 de junio de 1977 sobre revisión de las competencias atribuidas a dicha Organización Sindical y, a su amparo, se dictó el Real Decreto de 17 del mismo mes de junio, que da nueva redacción al citado capítulo II del título II de la Ley General de Cooperativas, bajo el rótulo «Del movimiento cooperativo».

El artículo 53, en su nuevo texto, dispone, como principio general, que «las cooperativas, sus Uniones y Federaciones y la Confederación Española de Cooperativas constituyen el movimiento cooperativo español».

Los artículos 54, 55, 56 y 57 regulan las Uniones y la Confederación y sus Federaciones, y las líneas generales de la reforma pueden sintetizarse en las siguientes líneas.

Las Uniones de Cooperativas pertenecen al sector privado; podrán ser de diferente ámbito; una cooperativa no podrá pertenecer simultáneamente a dos Uniones que persigan el mismo objeto; cinco o más cooperativas podrán constituir una Unión y tres o más Uniones otra de ámbito superior; no pueden realizar las Uniones actividades económicas, y sus fines son morales o sociales, exclusivamente.

La Confederación Española de Cooperativas y las Federaciones Provinciales —que pueden agruparse en unidades de ámbito superior— pertenecen al sector público, por cuanto que se les reconoce la consideración de Corporaciones de Derecho Público, con personalidad jurídica, vinculadas al Ministerio de Trabajo. Las facultades que se les atribuye son de la mayor importancia y nos remitimos al artículo 56 que las relaciona.

Esta reforma ha sido recibida con criterios contradictorios. Nuestro parecer es favorable, en términos generales. Discrepamos, tan sólo, en cuanto atañe a las denominadas Uniones, por que creemos que se ha admitido una categoría de contornos híbridos e imprecisos, cuya necesidad no vislumbramos. Opinamos que debió deslindarse claramente lo que hemos denominado el sector privado —cooperativas de base y de segundo y ulterior grado, con cualquier denominación y para cualesquiera fines económicos y sociales, regidas por los principios cooperativos— y el sector público, integrado por la Confederación y sus Federaciones.

Dejando aparte estas objeciones, estamos convencidos de que la novedad más trascendente aportada por la Ley General de Cooperativas y por el Real Decreto de 17 de junio de 1977 es la creación de la Con-

federación Española de Cooperativas y sus Federaciones provinciales y regionales, como Corporaciones de Derecho Público, con los fines amplios que se les atribuye, para encuadrar el cooperativismo español. Ningún reparo de orden doctrinal puede oponerse a esta creación legal, por cuanto que la obligatoriedad del encuadramiento no interfiere, en modo alguno, los fines económicos y privados que constituyen el objeto de cada clase de cooperativas y los fines federativos que se les atribuye están todos encaminados a reforzar la solidaridad, representación, armonía y defensa del cooperativismo.

Confiamos que en la reglamentación de estas entidades federativas se preverá la representación de los intereses sectoriales en el seno de cada Federación y de la Confederación (una razón más que hace innecesarias las Uniones).

En resumen, si los hombres del cooperativismo español tienen conciencia plena del instrumento que ha puesto a su disposición el Estado, y si a los órganos —Presidencia, Asamblea General en Pleno y en Comisión Permanente— de la Confederación y las Federaciones saben llevar, por procedimientos democráticos sinceros, las personas más representativas y de vocación, el movimiento cooperativo —aspiración de todos los cooperativistas convencidos en cualquier país— podrá ser en España una pronta realidad.

II.3. LAS COOPERATIVAS AGRÍCOLAS EN CUANTO A SU PROYECCIÓN SOBRE LAS ACTIVIDADES AGRARIAS

La cuestión más importante es determinar cual sea el papel reservado a los agricultores y, por tanto, a sus cooperativas, en la economía.

Muchos entienden que el agricultor debe limitar su actividad a la estrictamente productora y, todo lo más, a organizar la venta en el primer escalón inmediato a la producción, reservando para otras profesiones la industrialización y comercialización de los productos del campo.

Pero los rectores de la política agraria y más concretamente las cooperativas del sector han aprendido que los agricultores no pueden mejorar decisivamente su situación económica y social mas que abordando directamente la transformación y comercialización de sus productos.

Y la solución no puede ser otra que la extensión de la actividad inicialmente productora a los sectores de transformación y comercialización, siempre a través de cooperativas formadas exclusivamente por los propios agricultores.

Agotadas prácticamente las posibilidades de la que llamamos fase de la cooperativa local, en todos los países de cultura afín a la nuestra se propugna la creación de integraciones verticales cooperativas de segundo y ulterior grado.

La Confederación Europea de la Agricultura, en su XIV Asamblea General celebrada en Madrid en 1962, adoptó la siguiente resolución:

«La integración vertical debe ser el objeto preferente de las cooperativas para defender hasta donde sea posible la libertad del agricultor y el derecho a hacer valer su punto de vista en la evolución económica general.»

Se aspira a poner a disposición de los agricultores una organización empresarial que descansando en las asociaciones personalistas de base, pueda realizar las operaciones de industrialización y comercialización de los productos básicos del campo, a cualquier nivel y con el mismo rigor que las empresas especulativas, capaz de luchar con ventaja en un mercado competitivo, procurando a sus asociados, conforme a principios de la más estricta justicia distributiva, márgenes mucho más remuneradores de su actividad que los actuales.

Ninguna objeción válida puede oponerse al legítimo derecho de los agricultores de abordar directamente y por medio de sus propias organizaciones cooperativas las actividades de transformación y comercialización de sus propios productos.

Pero el ejercicio de este derecho está doblemente condicionado, por razones muy distintas.

Para que triunfen en la inevitable concurrencia deben someterse a los mismos imperativos que sus competidores. Las técnicas de organización de empresas y de financiación; la formación de directores y gerentes, perfectamente capacitados, etc., pesarán con igual exigencia sobre las cooperativas que sobre las empresas capitalistas, con la única diferencia que aquellas obedecen a una economía de servicio a sus socios, en tanto que estas tienen por ley la obtención del lucro.

Y deben sentirse condicionadas por su calidad de cooperativas que forman parte del sector cooperativo y, por tanto, al servicio de una filosofía que descansa en la solidaridad y en la unidad que debe caracterizar al movimiento cooperativo.

Si priva en los rectores del cooperativismo agrícola la idea de conseguir el mayor beneficio que la coyuntura en un mercado capitalista puede proporcionar corren el riesgo de actuar tan monopolísticamente como las empresas capitalistas de igual actividad.

La idea de una mayor unidad en el movimiento cooperativo bajo

las diferentes formas de coordinación, concentración o integración de que nos habla la ACI no acaba en cada sector de actividad, sino que debe aspirar a englobar toda la actividad económica bajo los principios cooperativos. Este sentido y alcance hay que dar a la definición de cooperativa que se contiene en el artículo 1.º de la vigente ley cuando concreta el fin de la actividad económica no sólo para la mutua y equitativa ayuda entre sus miembros y al servicio de estos, sino también al servicio de la Comunidad.

Aquí encuentra también su justificación el artículo 52, al disponer que 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, y se reafirma en el párrafo cuatro del artículo 50, al disponer que el Estado favorecerá las agrupaciones y conciertos de las cooperativas con objeto de suprimir los escalones innecesarios de la intermediación, en sus diferentes fases, en beneficio de los socios cooperadores y del interés de la sociedad en general.

Volviendo a las actividades que pueden realizar las cooperativas, podemos afirmar que en la legalidad española no se ha hecho cuestión de sus límites, reconociéndolas con gran amplitud, tanto en las operaciones de adquisición de animales, instrumentos, máquinas, instalaciones, fábricas de transformación, elaboración y conservación, como en las ventas en los mercados interiores y exteriores de los productos en su estado natural o transformados, y también en la adquisición, parcelación, saneamiento de terrenos, construcción de explotaciones, prestación de servicios, etc. Incluso se acepta que puedan incluir en sus estatutos como fines secundarios las actividades propias de una cooperativa de consumo para el uso y consumo de la familia campesina y el aseguramiento de bienes y productos de las explotaciones agrarias.

La vigente Ley General de Cooperativas no hace enumeración expresa porque tampoco se detiene a clasificar las cooperativas, pero nos consta que el proyectado Reglamento mantiene y amplía con liberalidad el criterio que viene siendo tradicional.

III. CONCLUSIONES

El enunciado de que estamos desarrollando pregunta sobre la oportunidad de una regulación específica de la cooperación agrícola.

Al comienzo descomponíamos esta pregunta en otras dos, a saber, si era aconsejable una legalidad específica y separada de las cooperati-

vas agrícolas y si la legalidad vigente es inadecuada para regular tales cooperativas.

Ambas preguntas hemos procurado contestarlas a lo largo de esta exposición.

Ahora, como resumen, nos formulamos otra pregunta, que parece implícita en cuanto hemos expuesto y a modo de conclusión.

Hemos razonado que no consideramos razonable dictar una ley que regule las cooperativas agrícolas con separación de las demás clases de cooperativas.

Hemos explicado, siquiera sea sucintamente, los aciertos y defectos que advertimos en la vigente Ley General de Cooperativas.

Y parece caer de su peso la pregunta siguiente: ¿Es oportuno proceder a una inmediata reforma de la vigente Ley General de Cooperativas?

Nuestra respuesta es rotundamente negativa.

La Ley de 19 de diciembre de 1974 tiene en su haber muchos más aciertos que errores o defectos. Siempre se salvará por haber incorporado a su texto los principios cooperativos aceptados con valor universal y proclamados por la ACI. El Real Decreto de 17 de junio de 1977 introdujo las necesarias reformas para superar el desfase que el cambio político acaecido en nuestra Patria había ocasionado ante la referencia a instituciones periclitadas.

La creación de la Confederación Española de Cooperativas y de las Federaciones provinciales es un acto de generosidad del Estado y bajo ningún precio debemos los cooperativistas ponerlo en entredicho.

En contra, aboga la excesiva intervención de la Administración Pública y defectos de técnica jurídica, cuyos defectos no son suficientes para neutralizar los tantos positivos.

Nos consta que desde ciertos sectores políticos e ideológicos se pide la derogación o reforma inmediata de la ley.

Pero estamos convencidos que dichas opiniones no provienen de auténticos cooperativistas o, simplemente, de mentes objetivas. Son dictadas por la pasión partidista e ignara. No invocan otro argumento que el rechazo de la firma que promulgó la ley y la acusación, carente de todo fundamento, de que fue dictada por los hombres del régimen desaparecido.

Con mucho más conocimiento, aseguramos que en el texto de la ley pesó más la experiencia de treinta años, las conclusiones aprobadas en la Asamblea Nacional de Cooperativas de 1961 y el estudio serio y reflexivo de los que, al margen de toda consideración coyuntural e

incluso luchando contra presiones políticas del momento, se sentían vocacionalmente cooperativistas.

Revela ligereza, que en nada beneficia a los intereses generales de la colectividad, poner sistemáticamente en entredicho las leyes por que fueron dictados por otro régimen y abogar, irreflexivamente, por su derogación o reforma. La función legislativa requiere, en su ejercicio, serenidad y reflexión, y debe efectuarse en momento propicio, cuando en la colectividad nacional se ha alcanzado período de calma y una cierta coincidencia en valores, superada la crisis que conlleva todo cambio radical de régimen.

Por otra parte, la ley de 1974 se encuentra prácticamente en rodaje y apenas estrenada, por falta del Reglamento y demás normas de desarrollo que se anuncian.

Es prudente que alcance plena vigencia, sea asimilada por la colectividad, y que en contraste con la realidad sociológica y viva de cada día se vaya elaborando una experiencia y una crítica constructiva, para saber su grado de vitalidad y lo que de la misma es rama seca que podar o desviación que rectificar.

Sobre todo, ponemos toda nuestra esperanza en el pleno funcionamiento de la Confederación Española de Cooperativa y en sus Federaciones provinciales y regionales.

Si los cooperativistas aceptan plenamente en la puesta a punto de estos organismos se convertirán en cuerpos plenos de vitalidad, auténticamente representativos del movimiento cooperativo, que será entonces una realidad, y en la medida que su prestigio se afiance en la colectividad nacional seguramente cederá el protagonismo de la Administración Pública que hoy le reprochamos pero que quizá se explique porque tampoco nuestras entidades y sus hombres han sabido o han podido reclamar con eficacia el relevo.

RESUMEN

Comentando la declaración contenida en el "Pacto de la Moncloa", según la cual antes del 30 de junio de 1978 habría de presentarse a las Cortes un proyecto de ley sobre Cooperativas Agrícolas y Sociedades Agrarias de Transformación, que favorezca la creación de aquéllas que cubran todo el proceso de producción y comercialización hasta el consumo, se pregunta el autor sobre el alcance de esta declaración, pues no resulta claro si se pretende dictar una Ley sobre Cooperativas Agrícolas, al margen de la vigente Ley General de Cooperativas de 1974, si se identifican Cooperativas Agrícolas y Sociedades agrarias de transformación —lo cual sería erróneo—, o si sólo se trata de dictar una ley que, aceptando la normativa general de las Cooperativas, favorezca a las Cooperativas Agrícolas que

cubran en todo o en parte el proceso económico desde la producción al consumo.

Si la pretensión, continúa afirmando el autor, es tan sólo la última, merece aplausos, por que tal propósito sería desarrollo del artículo 50 de la vigente Ley General de Cooperativas, que dispone que el Estado favorecerá las agrupaciones y conciertos que tengan por objeto eliminar escalones innecesarios de la intermediación. Pero si se pretende dictar una Ley sobre Cooperativas Agrícolas al margen de la General de Cooperativas, ha de rechazarse rotundamente por improcedente.

En este punto el autor se hace una breve exposición histórica demostrativa de que la tendencia legislativa ha sido ir desde la diversidad de leyes a la ley única de cooperativas, cual corresponde a la unidad del movimiento cooperativo, por encima de la variedad de fines que cumplen sus distintas clases.

Refiriéndose a la vigente Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974, se pone de manifiesto la perfecta acomodación de las Cooperativas Agrícolas a dicha Ley, en cuanto cooperativas, en cuanto integrantes del movimiento cooperativo, y en cuanto proyectadas al servicio de la economía agraria.

También se estudia la Ley General de Cooperativas, para deducir que su ortodoxia es indudable, desde el punto de vista de la doctrina cooperativa, por cuanto que se ajusta a todos los principios sancionados por la ACI en su congreso de Viena en 1966, aunque adolece de ciertos reparos de pura técnica legislativa, fácilmente superables.

El mayor reparo que suscita la Ley es la excesiva intromisión y facultades concedidas a la Administración Pública, que contradicen el principio de independencia de las cooperativas. En compensación, la novedad más importante de la Ley, sin duda grandemente beneficiosa, es la creación de la Confederación Española de Cooperativas y las Federaciones provinciales, con rango de Corporaciones de Derecho Público que, sin atentar a la autonomía de las cooperativas, se configuran como instrumentos para hacer realidad la unidad del movimiento cooperativo.

Se considera, como resumen, inoportuna en estos momentos la reforma de la Ley, cuando prácticamente apenas ha tenido aplicación, pues el Reglamento no se ha publicado hasta el mes de noviembre de 1978, siendo más prudente esperar a que alcance plena vigencia, para que en contraste con la realidad sociológica de cada día, se vaya elaborando una experiencia y una crítica constructiva, para deducir con calma y sin partidismos en qué medida debe ser reformada, para lo cual será decisivo el pleno funcionamiento de la Confederación Española y de sus Federaciones.

R É S U M É

Commentant la déclaration contenue dans le "Pacte de la Moncloa", suivant laquelle on devrait présenter aux Cortes avant le 30 Juin 1978 un projet de loi sur les Coopératives agricoles et les Sociétés agraires de transformation, pour favoriser la création de ces organismes que assureront tout le processus de production et de commercialisation jusqu'à la consommation, l'auteur se demande ce que sera la portée de cette déclaration, car on ne voit pas clairement si l'on prétend dicter une loi sur les coopératives agricoles en marge de la loi générale sur les Coopératives de 1974. Il se demande si l'on identifie les Coopératives agricoles et les Sociétés agraires de Transformation —ce qui serait une erreur— ou s'il s'agit seulement de faire une loi qui, acceptant les normes générales des Coopératives, favorisera les coopératives agricoles qui assureront totalement ou en partie le processus économique depuis la production jusqu'à la consommation.

Si, continue l'auteur, on prétend seulement au deuxième objectif il faut applaudir, car ce dessein serait le développement de l'article 50 de la Loi générale sur les coopératives actuelle, qui stipule que l'Eat favorisera les

groupes et les concepts qui ont pour objet l'élimination des échelons intermédiaires inutiles. Mais, si l'on veut faire une loi sur les coopératives agricoles en marge de la loi générale sur les coopératives, on doit repousser catégoriquement cette idée comme inadéquate.

A ce point, l'auteur fait un bref exposé historique montrant que la tendance législative a été d'aller de la diversité des lois à la loi unique sur les coopératives qui correspond à l'unité du mouvement coopératif au-dessus de la variété des fins qu'accomplissent ses différentes sortes.

Se rapportant à la loi générale sur les Coopératives du 19 Décembre 1974, actuellement en vigueur, l'auteur souligne l'adaptation parfaite des coopératives agricoles à cette loi en tant que coopératives, en tant que membres du mouvement coopératif et en tant qu'organismes au service de l'économie agricole.

Il étudie aussi la Loi générale sur les Coopératives pour en déduire que son orthodoxie est indubitable du point de vue de la doctrine coopérative pour tout ce qui s'ajuste à tous les principes sanctionnés par l'ACI à son Congrès de Vienne en 1966, même si l'on peut faire quelques réserves de pure technique législative, facilement remédiables.

La plus grande réserve que suscite la loi est l'excessive intrusion de l'administration publique et des facultés qui lui sont accordées, ce qui contredit le principe d'indépendance des coopératives. En compensation, la nouveauté la plus importante de la loi, sans doute très avantageuse, est la création de la Confédération espagnole des Coopératives et des Fédérations provinciales, ayant le rang d'organismes de droit public, qui, sans porter atteinte à l'autonomie des coopératives, se dessinent comme des instruments pour réaliser l'unité du mouvement coopératif.

En résumé, on considère comme inopportune en ce moment la réforme de la Loi, quand elle a été à peine appliquée, car le Règlement n'a pas été publié jusqu'au mois de Novembre 1978. Il est plus prudent d'attendre qu'elle prenne toute sa vigueur pour que, tenant compte de la réalité sociologique de chaque jour, on élabore une expérience et une critique constructive pour déduire avec calme et sans esprit de parti dans quelle mesure elle doit être réformée. Pour cela, le fonctionnement complet de la Confédération espagnole et de ses Fédérations sera décisif.

S U M M A R Y

Commenting on the statement in the "Pact of la Moncloa" according to which a Bill on Agricultural Cooperatives and Agrarian Transformation Societies, which favours the creation of those that cover the whole process of production and marketing up to consumption, would have to be presented to the Cortes before 30 June 1978, the author wonders about the scope of this declaration, for it does not seem clear whether the idea is to enact a Law on Agricultural Cooperatives apart from the General Law of Cooperatives of 1974 in force; whether Agricultural Cooperatives and Agrarian Transformation Societies are being identified, which would be a mistake; or whether they are thinking of enacting a Law which, accepting the general regulations of the Cooperatives, would favour the Agricultural Cooperatives which cover, wholly or in part, the whole economic process from production to consumption.

If the intention, the author continues, is only the last of these, it deserves applause, for such a purpose would be a development of article 50 of the General Law of Cooperatives in force, which lays down that the State will favour the groupings and arrangements whose object is to eliminate unnecessary intermediate steps. But if the intention is to enact a Law on Agricultural Cooperatives apart from the General Law of Cooperatives, it should be categorically rejected as out of order.

On this point the author gives a brief historical account showing that the legislative tendency has been to move from diversity of laws to one

sole Law of Cooperatives, which corresponds to the unity of the cooperative movement over and above the variety of ends pursued by the different classes that compose it.

With reference to the General Law of Cooperatives of 19 December 1974 in force, it is shown how perfectly this Law suits the Agricultural Cooperatives, in so far as they are Cooperatives, are integral parts of the Cooperative Movement and are planned for the service of the agrarian economy.

The author also studies the General Law of Cooperatives and deduces that its orthodoxy is unquestionable from the point of view of cooperative doctrine, in that it conforms to all the principles sanctioned by the ACI at its Congress in Vienna in 1966, though it suffers from certain defects of purely legislative technique which could easily be put right.

The greatest defect in the Law is the excessive meddling and powers granted to the Public Administration, which contradict the principle of the cooperatives' independence. In compensation, the most important novelty in the Law, which is doubtless highly beneficial, is the creation of the Spanish Confederation of Cooperatives and the Provincial Cooperatives, with the rank of Public Law Corporations which, without affecting the autonomy of the cooperatives, are formed as instruments for making the unity of the cooperative movement a reality.

In summary, the reform of the Law at the present time is considered as inopportune, for the Regulations were not published until November 1978, and it is more prudent to wait until it is in full operation, so that in contrast to the everyday sociological reality, an experience and a constructive criticism can be accumulated that will make it possible to decide, calmly and without prejudices, up to what point it ought to be reformed; to achieve this the full functioning of the Spanish Confederation and its Federation will be decisive.