
*Carlos Romero **

*De la Ley de Cooperativas
de 1942 al Reglamento de
Sociedades Cooperativas de
1978: Un análisis crítico*

**CONDICIONANTES DE TIPO SOCIOPOLITICO
DE LAS EMPRESAS COOPERATIVAS
EN LA ESPAÑA DE 1942**

El propósito de este artículo es el de presentar de una manera ordenada la evolución que ha experimentado durante los últimos cuarenta años el marco legal en el que se ha desenvuelto el cooperativismo español. Junto a ello pretendemos analizar, desde una perspectiva económica, los aspectos básicos de las transformaciones operadas, así como reflexionar sobre la racionalidad de las cooperativas como empresas. Quede pues claro que el objetivo de este artículo es bastante limitado y que la única documentación utilizada en nuestro análisis son las disposiciones legales referentes al cooperativismo español en el período 1942-1979.

Con la promulgación de la Ley de Cooperativas de 2 de

(*) Departamento de Economía y Sociología Agrarias de la Universidad de Córdoba. El autor desea agradecer a su colega Eduardo Sevilla sus críticas y sugerencias a un borrador inicial de este trabajo que han contribuido a mejorar la versión final del mismo.

enero de 1942 y de su correspondiente Reglamento de 11 de noviembre de 1943, que derogan la Ley de 8 de septiembre de 1931 y su Reglamento de 2 de octubre de ese mismo año, comienza una nueva etapa en la vida del cooperativismo español. Etapa que queda caracterizada por la propia naturaleza del nuevo Estado que surge al finalizar la guerra civil española. En efecto, el cooperativismo español se ve sometido a las mismas formas de control político que el resto de las instituciones económicas, coartando sustantivamente la dimensión participativa que resulta esencial en este tipo de organizaciones.

De la lectura del articulado de la Ley de 1942 y de su correspondiente Reglamento se deduce inmediatamente que la nueva reglamentación caracterizaba a las cooperativas en dos aspectos básicos. En primer lugar, la legislación promulgada en esa fecha enquistaba a las cooperativas en una superestructura estatal, la Obra Sindical de Cooperación, que sometía a todo el movimiento cooperativo a una tutela y a un absoluto control por parte del sindicalismo corporativista oficial. Por otra parte, y como consecuencia de la propia indeterminación ideológica del sistema político, se establecen un concepto y unos móviles para las empresas cooperativas que resultan muy confusos y difíciles de explicar desde una perspectiva económica. No olvidemos que el nacionalsindicalismo se presenta como una alternativa política, tanto de la democracia liberal como del socialismo. Pero que, al contrario que éstos en los que los sistemas económicos estaban perfectamente especificados: economía de mercado el primero y economía planificada el segundo, el nacionalsindicalismo no presenta un sistema económico claro en el que insertar su fórmula política. Vamos a analizar a continuación, con cierto detalle, estos dos aspectos que han condicionado considerablemente el desarrollo del cooperativismo en España.

En lo referente al grado de dependencia de las cooperativas con respecto al sindicalismo oficial del estado vamos a comentar algunos de los condicionamientos que establecía la Ley a este respecto. Así, aunque se concedía autonomía a las cooperativas para que se rigieran con arreglo al conte-

nido de sus estatutos, siempre habían de estar «disciplinadas» a la organización sindical del Movimiento (Art. 3). Los socios de las cooperativas quedaban automáticamente encuadrados en los respectivos sindicatos locales o hermandades (Art. 10). Se reconocía personalidad jurídica a la Obra Sindical de Cooperación (1), correspondiendo a esta organización, según la Ley, la promoción y dirección del movimiento cooperativo español, así como la protección e inspección de las sociedades cooperativas (Art. 54). Para precisar el grado real de control que la OSC ejercía sobre las cooperativas, vamos a comentar algunas de las atribuciones que poseía esta organización con respecto al movimiento cooperativo:

a) Desde que una cooperativa se inscribe en el registro provisto para este fin, queda incorporada a la OSC y sujeta en su actuación a la misma (Art. 6).

b) En Consejo de Vigilancia, órgano encargado de fiscalizar las operaciones sociales de la cooperativa, está formado por tres socios de la misma nombrados por la OSC (Art. 27).

c) Las cooperativas están obligadas a remitir a la OSC, Memorias, balances y extractos de las cuentas de pérdidas y ganancias, así como cualquier modificación en sus organismos directivos (Art. 28).

d) Las cooperativas formarán uniones a través de la OSC (Art. 29).

e) La Delegación Nacional de Sindicatos, a través de la OSC, organizará jerárquicamente todo el movimiento cooperativo español (Art. 53).

El reglamento de 1943 matiza aún más algunos de los aspectos referentes al fortísimo control que la OSC ejercía sobre las cooperativas. Así, en el artículo 11 del reglamento se indica que las emisiones de aportaciones voluntarias por parte de las cooperativas deberán de ser aprobadas por la Junta General, respondiendo estas emisiones a las necesi-

(1) En lo que sigue y con objeto de simplificar la exposición utilizaremos las siglas OSC para referirnos a la Obra Sindical de Cooperación.

dades reales de la cooperativa que deberán ser apreciadas como tales por la OSC. En el artículo 34 se indica que el presidente y el secretario de la Junta General, actuarán bajo la superior vigilancia de la Obra Sindical de Cooperación. En el artículo 74 se insiste en que corresponde a la OSC la disciplina de las empresas cooperativas. La labor de inspección de las cooperativas, a través de la OSC, se articula por medio de los llamados «veedores cooperativos», previstos en el artículo 74 del reglamento y cuya función, según se indica en dicho artículo, es la de protección, vigilancia e inspección de la cooperativa. Los veedores dependían directamente de la Jefatura Nacional de la OSC.

Por otra parte, y como complemento del fuerte control que la Administración a través del sindicalismo oficial ejercía sobre las cooperativas, la legislación que estamos comentando planteaba un concepto y unos móviles de la empresa cooperativa de difícil interpretación económica. Así, en el preámbulo de la Ley se indica que se centra el concepto de sociedad cooperativa apartando de ella el espíritu mercantil, *eliminando el fin de lucro* y procurando eludir toda competencia desleal. En el artículo primero de la Ley se insiste en la falta de lucro de las sociedades cooperativas, al indicar que las personas naturales o jurídicas que forman la cooperativa se obligarán a aunar sus esfuerzos con *capitai variable* y sin ánimo de lucro al objeto de lograr fines comunes de orden económico social.

El artículo primero del reglamento, al definir la empresa cooperativa, trata de clarificar la definición dada por el artículo primero de la Ley, aunque sin conseguirlo en absoluto. En efecto, en este artículo se indica que el lucro a que se refiere la Ley es el calificado de mercantil, o sea, el que supone un beneficio exclusivo para la intermediación. Por otra parte, ni en la Ley ni en el reglamento se hace ninguna referencia precisa al término beneficio de la cooperativa. Para cubrir esta deficiencia, en los artículos 15 y 16 del reglamento se introducen los conceptos de márgenes de previsión y excesos de percepción de muy dudosa interpretación, que tratan de suplir al concepto perfectamente tipificado de beneficio empresarial.

Este tratamiento de los móviles cooperativos, con ausencia de lucro y no clara especificación de la búsqueda de un beneficio, está totalmente reñido con los principios económicos más elementales y con un tratamiento de las cooperativas como empresas. En efecto, desde un punto de vista económico las empresas son las instituciones sociales encargadas de realizar los procesos de producción. Estos procesos consisten en la transformación de bienes y servicios (llamados insumos) en otros bienes y en otros servicios (llamados productos). Estas transformaciones las realizan los agentes económicos con la intención de ganar valor; es decir, con la intención de que el valor de los productos obtenidos supere al valor de los insumos transformados. Esta diferencia de valor entre los productos y los insumos es lo que se denomina valor añadido, pues es el valor que el proceso de producción añade a los insumos que se transforman.

La idea contenida en la legislación de 1942 de que las cooperativas son sociedades que no buscan el lucro, y en las que además el móvil del beneficio no aparece explicitado de una manera clara, constituye un contrasentido imposible de explicar y que sólo es posible comprender dentro del marco sociopolítico y cultural existente en España al final de la guerra civil en el que nació la legislación sobre cooperativas que estamos analizando. En efecto, tal como habíamos indicado anteriormente, en cualquier tipo de empresa, sean cuales sean las formas legales que caracterizan su estructura y su organización, los procesos de producción a efectuar en las mismas se realizan con la intención de ganar valor. La diferencia entre las cooperativas y las sociedades mercantiles no estriba en que las primeras no pretendan obtener un beneficio y las segundas sí lo pretendan, sino entre los diferentes mecanismos que se utilizan para repartir ese beneficio entre los diversos agentes económicos que han contribuido a generarlo, según se trate de cooperativas o de sociedades mercantiles.

Del análisis efectuado en este apartado se deduce que la legislación de 1942-43 configura un tipo de cooperativas dependientes totalmente del sindicalismo oficial y con una

configuración empresarial que resulta muy ambigua desde una perspectiva económica. Estas características han constituido un importante freno al desarrollo de las cooperativas en nuestro país, reduciendo considerablemente la eficacia práctica de las mismas. Como veremos en apartados posteriores, la legislación que se fue dictando en esta materia precisó mucho más la configuración empresarial de las cooperativas. Este hecho se corresponde con la evolución política del sistema que abandona los confusos aspectos económicos del nacionalsindicalismo para aceptar abiertamente la economía capitalista. Por el contrario, la legislación no intentó eliminar la tutela y el fortísimo control ejercido por la Administración Pública sobre el movimiento cooperativo, ya que ello habría significado un cambio sustantivo en la concepción no democrática de la fórmula política del sistema.

ASPECTOS ECONOMICOS Y ORGANIZATIVOS DE LAS EMPRESAS COOPERATIVAS EN EL MARCO DE LA LEY DE 1942 Y DEL REGLAMENTO DE 1943

En este apartado se van a analizar, de una manera muy sucinta, las características económicas y organizativas de las empresas cooperativas de acuerdo con la legislación de 1942-43.

Comenzaremos por analizar los aspectos referentes a la constitución de la cooperativa, así como a la estructura de su capital social. La Ley establece en su artículo 8 que se puede constituir una cooperativa con cualquier número de socios, siempre que se alcance un mínimo de quince (se exceptúan las cooperativas de viviendas protegidas donde el número puede ser menor). Posteriormente el reglamento indica, en su artículo 3, que las cooperativas para poder seguir funcionando como tales deberán conservar un mínimo de diez socios si se trata de personas naturales o de tres socios si se trata de personas jurídicas. Por otra parte, en el preámbulo de la Ley se indica que la responsabilidad de los socios queda limitada a sus aportaciones a capital

social; es decir, se configura a las cooperativas como sociedades de responsabilidad limitada.

En el artículo 8 de la Ley se indica también que las cooperativas son sociedades de capital variable. Es decir, cuando un socio se da de alta o de baja, el capital social varía automáticamente, pues en él queda registrado el correspondiente aumento o disminución generado por la alta o baja del socio. En el artículo 15 de la Ley se especifica que los socios podrán efectuar sus aportaciones a la cooperativa en forma de dinero, crédito, efectos, trabajo y actividad industrial. Cuando se trata de aportaciones no dinerarias, los estatutos de la cooperativa deben establecer las bases para su valoración.

La formalización de estas aportaciones viene recogida con detalle en el artículo 11 del reglamento, consistiendo en una casuística bastante complicada que vamos a exponer seguidamente. Las aportaciones de los socios pueden ser obligatorias o voluntarias. Las obligatorias adoptaban la forma de aportaciones a capital cedido o aportaciones a capital retenido. A continuación vamos a exponer con detalle las características de cada una de estas formas de aportación.

Las aportaciones a capital cedido, una vez efectuadas por los socios, pasaban a ser propiedad de la cooperativa, no disfrutando los socios de ningún derecho sobre ellas, no pudiendo percibir ningún tipo de interés como compensación de su aportación. En las aportaciones a capital retenido el socio conservaba la propiedad de las mismas, teniendo derecho a percibir un interés que no podía superar al normal del dinero. Estas dos aportaciones constituían el capital social de la cooperativa. Las aportaciones voluntarias, en realidad, no eran otra cosa que préstamos que algunos socios hacían a la cooperativa. Estas aportaciones figuraban reflejadas en el Exigible de los balances y devengaba un tipo de interés que no podía tampoco superar al normal del dinero. Las aportaciones voluntarias y a capital retenido sólo podían transmitirse a otros socios cuando mediaba la autorización de la Junta rectora, siendo también transmisibles por herencia.

Dentro del tema de las aportaciones de los socios a la cooperativa es interesante comentar dos medidas que establece el reglamento con el fin de evitar que socios aislados pudieran ejercer, por vía indirecta, presiones en la cooperativa (por ejemplo, amenazar con retirarse de la cooperativa y llevarse sus aportaciones si tal o cual decisión no se tomaba de la manera que a ellos les pareciera más oportuna). Con este fin, en el artículo tres del reglamento, se establece que la participación de los socios en el patrimonio social de la cooperativa no podía superar a la tercera parte del mismo, y que las aportaciones a capital retenido que suscribía cada socio como máximo serían de 50.000 pesetas.

La Ley de 1942, en su artículo 19, indicaba que las cooperativas deberían de formar obligatoriamente dos reservas: el Fondo de Reserva y el Fondo de Obras Sociales. Estos fondos se nutrían de los rendimientos líquidos de la cooperativa (márgenes de previsión y excesos de percepción en el lenguaje cooperativo de aquella época), en la proporción que indicaran los estatutos o, en su defecto, la Junta general de la Cooperativa. En todo caso, un mínimo del 25 por 100 de los rendimientos líquidos de cada ejercicio debía de pasar a engrosar estos fondos obligatorios (Art. 13 del reglamento). Ambos fondos se consideraban irrepartibles a todos los efectos. El Fondo de Reserva sólo podía utilizarse para absorber posibles pérdidas y el Fondo de Obras Sociales debía de tener fines de carácter moral, cultural, profesional o benéfico, en interés de la cooperativa y fijados con la mayor precisión por los estatutos. Para la aplicación de este fondo era necesario que la OSC aprobara el acuerdo tomado a este respecto por la Junta General (Art. 3 del reglamento, apartado h).

El resto de los rendimientos líquidos, una vez deducido el correspondiente porcentaje en concepto de reserva obligatoria, podía dedicarse a la creación de reservas voluntarias y/o a repartirlas entre los socios en forma de retornos (concepto equivalente al de dividendos en las sociedades mercantiles). En el artículo 10 del reglamento se indicaba la prohibición expresa de repartir estos retornos propor-

cionalmente a las aportaciones efectuadas por los socios al capital social. El criterio de reparto debía establecerse en base a la utilización de los servicios sociales de la cooperativa por parte de los socios. Es decir, el socio que utilizara en mayor medida estos servicios, por ejemplo aportando una mayor cantidad de materia prima al proceso productivo, percibiría un retorno mayor.

En cuanto a las causas de baja de socios, la Ley, en el apartado b) del artículo 12, indica que los socios pueden causar baja por voluntad propia, por haber sido expulsados de la Organización Sindical o por los motivos que expresamente se fijan en los estatutos. En caso de baja por expulsión forzosa, el descuento a aplicar a las aportaciones de los socios era el indicado por los estatutos siempre que no superara el 10 por 100 del valor de las aportaciones, una vez deducidas posibles pérdidas. Si los estatutos no indicaban nada la deducción era del 10 por 100. En caso de baja voluntaria, si los estatutos no indicaban el descuento la deducción oscilaba entre un 5 y un 20 por 100, una vez deducidas posibles pérdidas, según determinara la junta rectora. Si los estatutos establecían el descuento, había que estar a lo que indicaran, pudiendo incluso llegar a no devolverse nada de la aportación (Art. 12 de la Ley y art. 6 del Reglamento).

Las causas de disolución de la cooperativa eran las siguientes: a) Resolución ministerial en virtud de expediente por motivos graves, que afecten a los altos intereses nacionales, b) Cumplimiento del término prefijado en el acta de constitución y estatutos, c) Acuerdo de las dos terceras partes de los socios tomado en Junta general, y, d) Conclusión del objeto para que se constituyó la cooperativa (Art. 29 de la Ley).

El mecanismo de disolución de la cooperativa viene expresado en el artículo 30 de la Ley y en el artículo 49 del Reglamento. Así, el Ministerio de Trabajo, a propuesta de la OSC, nombraba a un socio liquidador, quien conjuntamente con la Junta rectora se dedicaba a la enajenación del activo, pago de deudas de la cooperativa y destino del líquido resultante a los fines legalmente establecidos o

previstos por los estatutos. Si los estatutos lo indicaban expresamente, las reservas voluntarias eran devueltas a los socios. En caso de que los estatutos guardaran silencio sobre este punto, el destino de las reservas voluntarias era el mismo que el del Fondo de Obras Sociales. Realizar las obras sociales tuviera en marcha la cooperativa o, en su defecto, las obras sociales que acordara el Consejo Superior de la OSC, en beneficio de la localidad o comarca en la que se extendía el ámbito de la cooperativa disuelta.

Los órganos sociales y de dirección de la cooperativa que configuraba la Ley de 1942 eran: Junta rectora, Consejo de vigilancia y Junta general. A la Junta rectora le correspondía la gestión y representación de la cooperativa por delegación de la Junta general. La Junta rectora era nombrada por la Junta general, y estaba formada por un jefe, un secretario y tres vocales. El delegado sindical provincial podía vetar los nombramientos (Arts. 25 y 26 de la Ley). El Consejo de vigilancia era nombrado por la OSC, y se componía de tres socios de la cooperativa, cuya misión consistía en fiscalizar las operaciones sociales, inspección de la contabilidad, etc. (Art. 27 de la Ley). La Junta general era el órgano de expresión de la voluntad de los socios (Art. 23 de la Ley). En la Junta general se tomaban los acuerdos por el principio de un socio un voto. Es decir, todos los socios disponían de un voto independiente según tuvieran una aportación mayor o menor en el capital social de la cooperativa.

En el terreno fiscal, el artículo 31 de la Ley y el 21 del Reglamento establecían una serie de exenciones fiscales para aquellas cooperativas que se constituyeran dentro del marco legal de esta legislación. Así, las cooperativas quedaban exentas de los impuestos de Timbre y Derechos reales, en su constitución, modificación, unión o disolución.

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL TERRENO FISCAL POR EL ESTATUTO DE 1969 (2)

La promulgación del Estatuto Fiscal de las Empresas Cooperativas de 1969 introduce importantes modificaciones en el tratamiento fiscal de las cooperativas con respecto al previsto en el marco legal de 1942-43 y que hemos comentado someramente al final del apartado anterior. El Estatuto Fiscal comienza estableciendo una distinción entre lo que considera cooperativas «protegidas» y «no protegidas». Así, en el caso de cooperativas del campo, el calificativo de protegida se da a aquellas cooperativas que reúnan las siguientes características:

a) La riqueza imponible propiedad de cada uno de los socios de la cooperativa no puede exceder de las 125.000 pesetas. No obstante, se admiten en las cooperativas protegidas socios con una riqueza imponible mayor, siempre que el número de éstos no exceda del 5 por 100 del total de socios y siempre que la riqueza imponible de estos socios no supere el 25 por 100 del total.

b) No pueden someter a ningún proceso industrial los productos agrícolas o ganaderos aportados por los socios. No se entienden por proceso industrial las transformaciones primarias a que se someten los productos aportados por los socios. Así, según el Estatuto, no tienen carácter de proceso industrial las transformaciones a las que se somete a la materia prima en la mayor parte de las industrias agrarias: almazaras, fábricas de pienso, desmotadoras de algodón, mataderos, centrales lecheras, etcétera.

Por exclusión, las cooperativas que no satisfacen las condiciones anteriores se consideran no protegidas. Las cooperativas protegidas, de acuerdo con el Estatuto, gozan, entre otras, de las siguientes ventajas fiscales:

(2) Un tratamiento análogo al que desarrollamos en este apartado, aunque con la intención de comparar el tratamiento fiscal de las cooperativas con respecto al de las sociedades anónimas, puede verse en C. Romero, «Algunas Reflexiones de tipo Económico sobre las Empresas Cooperativas y las Sociedades Anónimas en España», *Agricultura y Sociedad*, n.º 11, 1979, págs. 255-272, en especial págs. 267-269.

1.º Exención total del impuesto sobre transmisiones patrimoniales en los actos de unión, modificación o disolución de la cooperativa.

2.º Exención total del impuesto general sobre el tráfico de empresas en las ventas, transmisiones, arrendamientos, ejecuciones de obras y servicios que realicen entre sí las cooperativas protegidas, o bien, entre ellas y sus socios.

3.º Exención total del impuesto de renta de sociedades por un período de diez años, y posteriormente un descuento del 50 por 100 con carácter permanente.

4.º Exención total del impuesto de rentas de capital, siempre que los retornos percibidos por los socios se hayan repartido proporcionalmente a su participación en las actividades sociales de la cooperativa, y no proporcionalmente a sus aportaciones a capital social.

En cuanto a las cooperativas no protegidas, aunque, en principio, quedan sometidas al derecho fiscal común, disfrutan también de ciertas ventajas en el terreno fiscal. Así, a efectos de cálculo del impuesto de renta de sociedades, el Estatuto considera como gastos deducibles las prestaciones de los socios, calculadas en base a su valor corriente, así como los intereses abonados a los socios por sus aportaciones a capital social, siempre que el tipo de interés no exceda del normal del dinero. Por otra parte, los retornos no son considerados como dividendos y, por tanto, se encuentran exentos del impuesto de renta de capitales, siempre que el reparto de los mismos se efectúe con un criterio de proporcionalidad a la utilización que hagan los socios de los servicios sociales de la cooperativa. También se exige para la exención de este impuesto que las prestaciones de los socios a la cooperativa (en forma de merdancías o servicios) se valoren de acuerdo con los precios normales de mercado.

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL REGLAMENTO DE 1971

Desde la promulgación del Reglamento de noviembre de 1943, transcurrieron veintiocho años sin que se produjera ninguna modificación legislativa en el campo de las cooperativas, si exceptuamos la aparición del Estatuto Fiscal del año 1969 que acabamos de comentar en el apartado anterior. Tras este largo período de vigencia de las anteriores disposiciones, surge, en agosto de 1971, un nuevo Reglamento que deroga al anterior, y cuya intención, según se indica en el preámbulo, es la de adaptar las cooperativas a las circunstancias de los años 70. Intentando conseguir una aproximación a los criterios que predominaban en el orden internacional, en especial en los países del Mercado Común Europeo. Pasamos a comentar seguidamente los cambios que, bajo nuestro punto de vista, realmente introdujo el Reglamento de 1971 con respecto al anterior de noviembre de 1943, tratando de efectuar una valoración de los mismos.

Comenzaremos por indicar que el nuevo Reglamento no introduce ninguna modificación que dé un carácter más preciso a la equívoca definición aplicada a las cooperativas en la reglamentación anterior. Así, en el artículo primero del Reglamento de agosto de 1971 se reproduce, casi con total exactitud, la definición de cooperativa dada en los artículos primero de la Ley y del Reglamento anterior. Únicamente se añade el carácter *voluntario* con que se reúnen las personas naturales o jurídicas que constituyen la cooperativa, insistiendo en la falta de lucro de las sociedades cooperativas, referido este lucro al que supone un beneficio exclusivo para la intermediación. Asimismo, en el Reglamento de 1971, se sigue sin introducir el concepto de beneficio empresarial, manteniéndose en iguales términos que en la legislación anterior los equívocos conceptos de márgenes de previsión y excesos de percepción. Por tanto, a la luz del Reglamento de 1971, el concepto y los móviles de las cooperativas siguen siendo de obscura interpretación dentro de un marco económico, resultando, asimismo,

muy difícil poder dar a las cooperativas un tratamiento preciso de empresa.

El Reglamento de 1971 establecía un régimen de aportaciones al capital social más preciso y de más claro significado económico que el previsto en el anterior Reglamento. Así, con la nueva reglamentación desaparecen los conceptos un tanto equívocos de capital cedido y capital retenido, quedando el capital social constituido por las aportaciones obligatorias y por las aportaciones voluntarias que se incorporen al capital social. La cuantía de la aportación obligatoria que corresponde suscribir a cada socio debe venir fijada en los estatutos, así como la forma y plazos previstos para efectuar el correspondiente desembolso. En cuanto a las aportaciones voluntarias incorporadas al capital social, se autorizaba a la Junta general, a propuesta de la Junta rectora, a realizar la emisión correspondiente. Los socios podían suscribir la emisión en cantidad proporcional a la aportación obligatoria que tuvieran desembolsada. Aquellos socios que no hicieran uso de su derecho podían cedérselo a otros socios (Art. 11 y 12 del Reglamento de 1971).

En cuanto a los intereses que los socios podían percibir por sus aportaciones, las obligatorias devengaban un interés que, como máximo, podía ser igual al interés legal del dinero y las voluntarias incorporadas al capital social devengaban un interés que no podía superar al interés normal del dinero. Igual que sucedía con el Reglamento de 1943, se sigue insistiendo en el ambiguo concepto de interés normal del dinero, término que carece de todo significado económico preciso (Art. 4 apartado j y k del Reglamento de 1971).

El Reglamento de 1971 introduce las llamadas cuotas de ingreso y cuotas periódicas. Estas cuotas consisten en cantidades a desembolsar por los socios, que los estatutos de la cooperativa pueden establecer con independencia de las aportaciones al capital social. Tanto las cuotas de ingreso como las cuotas periódicas pasan a engrosar el Fondo de Reserva, no siendo reintegrables a los socios en ningún caso (Art. 13 del Reglamento de 1971).

El Reglamento de 1971, en el apartado 11 de su artículo 4, autoriza a las cooperativas que así lo deseen a actualizar el valor de sus aportaciones, de una manera anual y utilizando para ello el Índice General de Precios al por mayor que elabora el Instituto Nacional de Estadística. La actualización de las aportaciones en los términos que acabamos de describir se puede considerar una medida positiva, pues, al mantener actualizado el valor de las aportaciones, se mantienen, asimismo, actualizadas las cantidades que en concepto de intereses perciben los socios por sus aportaciones. Por lo que, de esta forma, los socios se sentirán estimulados a invertir en la cooperativa, suscribiendo en su momento las emisiones de aportaciones voluntarias incorporadas al capital social.

Otra modificación introducida por el Reglamento de 1971, es la de incluir a los trabajadores de la cooperativa entre los posibles beneficiarios de la aplicación del Fondo de Obras Sociales. Asimismo, en este Reglamento no se indica de una manera taxativa, como ocurría con el Reglamento de 1943, la obligatoriedad de que la OSC aprobara los acuerdos tomados por la Junta general de la cooperativa, sobre aplicación concreta del Fondo de Obras Sociales (Art. 4, apartado h del Reglamento de 1971).

La normativa sobre baja de socios queda ligeramente modificada por el Reglamento de 1971. Así, las aportaciones voluntarias incorporadas al capital social se devuelven íntegramente a los socios, sea cual sea la causa de la baja. En cuanto a las aportaciones obligatorias, en caso de baja no voluntaria, se podía aplicar un descuento máximo del 10 por 100, y en caso de baja voluntaria el descuento a aplicar debía de venir fijado en los estatutos (Art. 14 del Reglamento de 1971).

En el terreno fiscal, el artículo 21 del Reglamento de 1971 resume la normativa establecida por el Estatuto Fiscal de las Cooperativas de 1969, que habíamos comentado en el apartado anterior.

Por otra parte, conviene comentar que el Reglamento de 1971 no introduce modificaciones que tiendan a suavi-

zar el fuerte grado de dependencia de las cooperativas con respecto al sindicalismo oficial establecido en el marco legal de 1942-43. Aunque en los artículos correspondientes al Título III del Reglamento (referente a la acción sindical en el terreno de las cooperativas) se introducen algunas modificaciones formales en la estructura de la OSC, esta organización, a la luz del Reglamento de 1971, seguía ejerciendo un fortísimo control sobre todo el movimiento cooperativo. Asimismo, conviene comentar que en los artículos 58-70, ambos inclusive, del nuevo Reglamento se introducen los aspectos legales referentes a la constitución y funcionamiento de las uniones territoriales y nacionales de cooperativas.

COMENTARIOS A LA LEY GENERAL DE COOPERATIVAS DE 1974

En este apartado vamos a comentar brevemente las modificaciones que introduce la Ley General de Cooperativas de diciembre de 1974 con respecto a la Ley de 1942 y Reglamento que la desarrolla, de agosto de 1971.

En primer lugar, indicaremos que la definición de cooperativa dada en la nueva Ley es mucho más clara y precisa que la establecida en el marco legal anterior. Así, en el artículo primero de la Ley se indica textualmente: «Es cooperativa aquella sociedad que, sometiéndose a los principios y disposiciones de esta Ley, realiza, en régimen de empresa en común, cualquier actividad económico-social lícita para la mutua y equitativa ayuda entre sus miembros y al servicio de éstos y de la comunidad.» Como el lector observará, desaparece de la definición el término *sin ánimo de lucro*, que obscurecía considerablemente los móviles de la cooperativa. Por otra parte, también desaparecen en la nueva Ley los equívocos conceptos de márgenes de provisión y excesos de percepción, hablándose sólo de los excedentes netos, término mucho más fácil de entender y más coherente con la teoría económica. Por tanto, la Ley de 1974 permite una mayor racionalización del con-

cepto de cooperativa, al presentar a estas sociedades como auténticas empresas que persiguen unos objetivos económicos en beneficio de sus socios.

En lo referente a los aspectos constitutivos, la nueva Ley reduce el número de socios necesarios para formar una cooperativa de primer grado, pasando de los 15 socios que como mínimo exigía la legislación anterior a tan sólo siete socios (Art. 7, apartado uno de la Ley de 1974). La reducción del número de socios fundadores a siete en las cooperativas de primer grado no nos parece una decisión muy afortunada, pues puede facilitar en bastantes casos la creación de cooperativas «fantasmas», que no sean otra cosa que simples ficciones jurídicas constituidas con el único fin de obtener una serie de ventajas especialmente en el terreno fiscal. Este peligro se ve acrecentado al no establecer la Ley (tampoco venía establecido en la legislación anterior) un valor mínimo del capital social para que una cooperativa pueda constituirse.

La estructura del capital social de la cooperativa sigue estando formada por las aportaciones obligatorias y voluntarias incorporadas al capital social que suscriben los socios. Para constituirse la cooperativa, la Ley exige que tenga su capital totalmente suscrito y desembolsado al menos en una cuarta parte. El plazo máximo de desembolso del resto del capital social será de cuatro años. La participación de cada socio en el capital social sigue siendo como máximo igual a la tercera parte del mismo, excepto en las cooperativas de segundo o ulterior grado, en las que la participación puede elevarse hasta un 45 por 100. El interés máximo que pueden percibir los socios por sus aportaciones lo establece la Ley en relación al interés básico del Banco de España, incrementado en tres puntos (Art. 13 de la Ley de 1974). La referencia al interés básico del Banco de España que hace la nueva ley se puede considerar muy afortunada, pues este concepto es mucho más preciso que los de interés normal o legal del dinero utilizados en la antigua legislación. Dentro del tema del capital social, es interesante comentar que se sigue permitiendo a las cooperativas actualizar sus aportaciones y,

además, según se indica en el artículo 21, se podrá, asimismo, regularizar los balances en los mismos términos y con los mismos beneficios que las sociedades de derecho común.

Las reservas obligatorias que establece la Ley de 1974 son análogas a las previstas en la legislación anterior. Así, en el artículo 17 de la Ley, se establece la obligatoriedad de constituir un Fondo de Reserva y un Fondo de Educación y Obras Sociales (nuevo nombre que se da al antiguo Fondo de Obras Sociales). El fondo de Reserva destinado a la consolidación y garantía de la cooperativa se nutre de los excedentes netos de cada ejercicio en una cuantía mínima equivalente al 15 por 100 de los mismos. Cuando el importe del Fondo de Reserva iguale al doble del capital social o a un límite superior fijado estatutariamente, los porcentajes correspondientes al excedente neto pasan a engrosar el Fondo de Educación y Obras Sociales. Este fondo se nutre con un porcentaje del excedente neto que, como mínimo, será del 10 por 100. La finalidad del Fondo de Educación y Obras Sociales es análoga a la prevista en la legislación anterior, aunque haciendo mayor hincapié en los aspectos educativos de los diferentes miembros de la cooperativa (socios, trabajadores, directivos y familiares de los mismos).

Una novedad interesante introducida por la Ley de 1974, en su artículo 48, es la de explicitar el derecho de los trabajadores asalariados de la cooperativa a participar en los resultados positivos obtenidos por la misma; es decir, los trabajadores asalariados podrán participar conjuntamente con los socios en el reparto del excedente. Los criterios de reparto los establecerá el correspondiente Reglamento que desarrolla esta Ley. Asimismo, la Ley establece la posibilidad de que a los trabajadores asalariados se les reconozca la condición de socio, si así lo prevén los estatutos de la cooperativa. Estos puntos serán matizados con más detalle en el § 7 cuando comentemos las características del Reglamento de 1978.

La Ley de 1974 configura unos órganos sociales y de dirección de la cooperativa con nombres distintos a los

previstos en la anterior legislación, aunque con unas características bastante similares. Así, en el artículo 22 de la Ley, se indica que los órganos de la sociedad cooperativa son: Asamblea general, Consejo rector e Interventores de cuentas. Asimismo, en dicho artículo se contempla la obligatoriedad de designar a un director, en aquellas cooperativas de primer grado cuyo número de socios o cifra del capital social superen los topes que reglamentariamente se establezcan. En las cooperativas de segundo o ulterior grado, así como en las cooperativas de crédito, la figura del director es siempre obligatoria. El Consejo rector, que viene a ser el órgano equivalente a la Junta rectora prevista en la Ley de 1942 tiene como misión la representación y gobierno de la cooperativa, gestionando la empresa de una manera directa. En el caso de que exista director, el Consejo rector deberá efectuar un control permanente y directo de la gestión realizada por el director. La Asamblea general, órgano equivalente a la Junta general, sigue siendo el órgano supremo de expresión de la voluntad social de la cooperativa, según se indica en el artículo 23 de la nueva Ley. Los interventores de cuentas deben de ser socios de la cooperativa, nombrados por la Asamblea general cuya misión básicamente consiste en inspeccionar los libros contables y demás documentos financieros de la cooperativa para informar sobre estos puntos a la Asamblea General (Art. 37 de la Ley de 1974).

La nueva Ley, dentro del tema de los órganos sociales y de dirección, presenta algunas mejoras con respecto a la legislación anterior. Así, los nombramientos que haga la Asamblea general en cuanto a los miembros del Consejo Rector no pueden ser sometidos a ningún tipo de veto por parte de organizaciones oficiales ajenas a la cooperativa, como sucedía con la Ley de 1942, que autorizaba al delegado sindical provincial a vetar los nombramientos de los miembros de la Junta rectora (véase § 1). Otra mejora que presenta la nueva Ley es la desaparición del Consejo de vigilancia, cuyos miembros los nombraba la OSC (véase § 1). Las funciones que desempeñaba este Consejo quedan sustituidas por las que pasan a desempeñar los interventores de cuentas, que, como hemos indicado anteriormente,

son nombrados por la Asamblea general sin ningún tipo de injerencia exterior a la cooperativa.

Un retroceso que presenta la nueva Ley con respecto a la legislación anterior es la ruptura del principio cooperativo de «un socio un voto». En efecto, en el artículo 25 de la Ley de 1974 se indica que cada socio tendrá derecho a un voto, pero se autoriza a que algunos socios puedan disponer de más de uno; es decir, se da entrada a los llamados votos plurales. Estos votos plurales los poseerán los socios más antiguos o que tengan una mayor participación en las operaciones sociales de la cooperativa. El número de votos plurales no podrá ser superior a tres, ni la suma de votos plurales exceder de la mitad del total de votos restantes. En cooperativas grandes con un elevado número de socios, el que algunos de ellos dispongan de votos plurales carece de importancia práctica a la hora de tomar decisiones. Sin embargo, en cooperativas pequeñas, con un número reducido de socios, los votos plurales pueden proporcionar a los socios que los posean una fuerte capacidad de influencia en las decisiones de la cooperativa. Por ello, la ruptura del principio «un socio un voto», bajo nuestro punto de vista representa un retroceso legislativo que se podía haber evitado fácilmente.

Las deducciones a aplicar en caso de baja de socios experimentan en la Ley de 1974 algunas modificaciones con respecto a las establecidas por el Reglamento de 1971. Así, en caso de baja por expulsión se puede aplicar un descuento de hasta el 30 por 100 de la aportación obligatoria. En caso de baja voluntaria no justificada, el descuento sobre la aportación obligatoria puede llegar a ser hasta del 20 por 100. Finalmente, en caso de baja justificada no se podrá aplicar ningún descuento. En cualquier caso, las aportaciones voluntarias se devuelven íntegramente a los socios. El plazo de que dispone la cooperativa para devolver las aportaciones es, como máximo, de cinco años (Art. 11 de la Ley de 1974).

Las causas de disolución de una cooperativa previstas por la Ley de 1974 son las mismas que las establecidas por la antigua Ley si añadimos, además: a) una reducción del

número de socios por debajo del legalmente necesario para constituir la cooperativa, b) una reducción del capital social hasta llegar a una cantidad inferior a la establecida en los estatutos (Art. 44, apartados d y e de la Ley de 1974). El destino del haber líquido de la cooperativa, obtenido como resultado de la enajenación del activo y pago de las deudas pendientes de la cooperativa, es el siguiente. El capital social y las reservas voluntarias se devuelven a los socios. Estas últimas se reparten entre los socios proporcionalmente a su antigüedad y al grado de participación en las operaciones sociales. El Fondo de Reserva se aplica en primer lugar a pagar a los socios las cantidades pendientes en concepto de intereses; no obstante, no puede dedicarse a este menester más del 50 por 100 del total del fondo. El resto del Fondo de Reserva se dedica a los mismos fines que los previstos para el Fondo de Educación y Obras Sociales. Este fondo es irrepartible entre los socios e inembargable. Se puede aplicar únicamente a la realización de obras sociales en marcha, previstas en los estatutos o que decida la Asamblea General dentro del espíritu de este fondo (Art. 20 de la Ley de 1974).

En cuanto al control ejercido por el sindicalismo oficial sobre el movimiento cooperativo, podemos decir que con la Ley de 1974 se atenúan los fuertes efectos de inspección y control ejercidos por ciertas organizaciones estatales previstas en la Ley de 1942 (véase § 1). Así, la OSC, aunque continúa ejerciendo un importante poder coactivo sobre las cooperativas, no posee un papel tan atosigante como el que desempeñaba con la legislación anterior. Sin embargo, la Ley de 1974 aumenta el grado de control ejercido por la Administración Pública sobre las cooperativas. En efecto, la nueva Ley, en su artículo 59, da poderes al Ministerio de Trabajo o al Ministerio de Hacienda (en el caso de las cooperativas de crédito) para proceder a la descalificación de las cooperativas y en su artículo 60 faculta al Ministerio de Trabajo para realizar labores de inspección y aplicación de sanciones administrativas a las cooperativas que incumplan la legislación establecida.

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL MOVIMIENTO COOPERATIVO

El cambio en las estructuras políticas que comienza a experimentar la sociedad española en el año 1976 tiene claras repercusiones en ciertas características del movimiento cooperativo español. Como hemos visto en apartados anteriores, el cooperativismo configurado por la Ley de 1942 muestra una clara dependencia de las cooperativas con respecto al sindicalismo oficial de tipo verticalista. Esta dependencia, aunque un poco suavizada con la Ley General de Cooperativas de 1974, sigue existiendo de manera clara. La transición hacia una estructura democrática obligaba inexcusablemente al desmantelamiento de organizaciones relacionadas con el movimiento cooperativo propias del antiguo régimen, como la OSC, y su sustitución por otras más acordes con la nueva configuración política y sindical del país. A este respecto, vamos a comentar de una manera muy breve los tres Reales Decretos, dos de ellos promulgados en el año 1977 y el tercero en el año 1979, que pretenden dar una nueva configuración a las organizaciones estatales que, de una forma o de otra, encauzan y controlan el movimiento cooperativo español.

Comenzaremos por comentar el Real Decreto de 10 de junio de 1977 por el que se crea la Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitarias, encuadrada en la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo. Según se indica en el artículo 2 del Decreto, corresponde a la misma la ordenación y desarrollo de las acciones atribuidas al Ministerio de Trabajo en materia cooperativa. La Dirección General se estructura en dos Subdirecciones: la Subdirección General de Régimen Jurídico de las Cooperativas y la Subdirección General de Promoción de Cooperativas.

Es competencia de la Subdirección General de Régimen Jurídico el estudio, elaboración e interpretación de las normas reguladoras de las cooperativas y de otras empresas comunitarias. Asimismo, compete a esta Subdirección General el Registro de las Cooperativas, con sus correspondientes fases previas de examen y calificación. La

Subdirección General de Promoción Cooperativa es fundamentalmente la responsable de la organización de la investigación, enseñanza y de la extensión de temas relacionados con el cooperativismo.

Seguidamente pasamos a comentar el Real Decreto de 17 de junio de 1977 sobre transferencia de funciones de la Organización Sindical en el orden cooperativo y nueva regulación del movimiento cooperativo. En el artículo primero de este Decreto se indica que las competencias atribuidas a la Organización Sindical en materia cooperativa por la Ley General de Cooperativas de 1974 pasan a ser ejercidas en los términos que reglamentariamente se establezcan por el Ministerio de Trabajo (es decir, por la Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitarias, de acuerdo con el Decreto anteriormente comentado). Se exceptúan una serie de atribuciones (3), que se transfieren a la Confederación Española de Cooperativas (nuevo nombre que se da a la antigua Federación Nacional de Cooperativas).

El artículo 3 del Decreto está dedicado a dar una nueva versión del Capítulo II de la Ley de 1974, referente al tema del Movimiento Cooperativo. A este fin, se configura a la Confederación Española de Cooperativas como el máximo órgano de representación y defensa del movimiento cooperativo y de sus entidades, dotando a esta organización con un amplio conjunto de atribuciones a añadir a las citadas en el párrafo anterior (véase a este respecto el Art. 56 de la Ley de 1974, reformado por el Decreto de 17 de junio de 1977).

Finalizamos este apartado exponiendo las ideas básicas del Real Decreto de 20 de febrero de 1979, por el que se crea el Instituto Nacional de Formación Cooperativa, como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo a través de la Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitarias. Los fines para los que se crea este Instituto vienen recogidos tanto en el preámbulo del

(3) Las previstas en los siguientes artículos de la Ley de 1974: 16 ap. 5, 21 ap. 2, 43 aps. 4 y 5, 46 ap. 2, 48 ap. 4 a), 59 aps. 1 y 3, 60 ap. 3 y las disposiciones Finales 5 y 8.

Decreto como en su artículo 2, consistiendo fundamentalmente en facilitar una formación cooperativa integral y coordinada. Con este fin, se le confieren al Instituto, entre otras, las funciones: a) organización y gestión de centros de formación cooperativa, b) desarrollo de cursos, conferencias y seminarios sobre formación cooperativa, y c) asistencia y asesoramiento a las cooperativas.

La creación del Instituto Nacional de Formación Cooperativa, así como las funciones a él encomendadas, pueden considerarse en principio como positivas. Ahora bien, estas consideraciones favorables quedan un tanto ensombrecidas por las razones que a continuación comentamos. Según se indica en el preámbulo del Decreto y en la disposición final primera, se suprime definitivamente la OSC y el Servicio de Formación Sindical de la AISS, quedando integradas ambas organizaciones en el Instituto, al que se transfieren sus elementos personales y materiales. Estas integraciones y transferencias de personas nos llevan a preguntarnos si la idea perseguida por la Administración con la creación del Instituto Nacional de Formación Cooperativa es la de cubrir los loables fines explicitados en este Decreto; o bien simplemente crear una nueva organización estatal con una fachada más acorde con las estructuras democráticas del país, donde puedan tener cabida, ligeramente modificadas, las organizaciones sindicalistas del antiguo régimen, en las que se encontraban incrustadas las cooperativas españolas. El tiempo será el encargado de dar respuesta a esta pregunta.

EL REGLAMENTO DE 1978

En la disposición final primera de la Ley General de Cooperativas de diciembre de 1974 se indicaba que el Gobierno a propuesta del Ministerio de Trabajo, acompañando a la propuesta un informe de la Organización Sindical, aprobaría en el plazo de un año un Reglamento que desarrollara la Ley. Esta disposición no se cumplió, pues no transcurrió un año sino cuatro, entre la publicación de la Ley y

la de su correspondiente Reglamento. Este importante retraso es explicable en base a los cambios políticos que comenzaron a experimentarse en España a finales de los años 75, y que tuvieron una clara repercusión en el movimiento cooperativo español. Así, por ejemplo, difícil era que la Organización Sindical informara sobre el Reglamento, como indicaba la disposición final antes aludida, si en el nuevo contexto político español dicha organización iba a desaparecer. En lo que sigue de este apartado comentaremos brevemente las características básicas del Reglamento de noviembre de 1978.

En los artículos 1 y 2 del Reglamento se reproduce la definición y las características de sociedad cooperativa dadas por la Ley de 1974 (4). En el artículo 4 se intenta reforzar el carácter formalmente autonómico de las cooperativas, añadiendo a dicho artículo el 57 de la Ley de 1974. En los artículos 25 al 30, ambos inclusive, se desarrolla el mecanismo de baja de socios, precisando los conceptos de baja justificada, no justificada y expulsión de un socio.

El Reglamento de 1978, a diferencia del Reglamento de 1971, no autoriza de una manera explícita las aportaciones no dinerarias en forma de trabajo. En efecto, el Reglamento en su artículo 31 apartado 4 indica que las aportaciones podrían efectuarse en dinero, bienes muebles o inmuebles y en crédito. La no autorización expresa a realizar aportaciones en forma de trabajo, nos parece muy criticable pues este tipo de aportaciones resulta consustancial con el espíritu cooperativo.

Los mínimos de capital social o de número de socios que hacen obligatoria la designación de un órgano de dirección unipersonal o colegiado vienen establecidos con detalle en el artículo 47 del Reglamento. Estos mínimos van de los 10 millones de pesetas de capital social para las cooperativas de viviendas hasta los 80 millones de pesetas para las cooperativas del campo y desde los 70 socios de las coope-

(4) Las características de la sociedad cooperativa previstas por la Ley y por el Reglamento son análogas a las mencionadas en el Congreso de Viena de 1966 por la ACI (Alianza Cooperativa Internacional), asociación que agrupa a más de la mitad de las Cooperativas existentes en el mundo.

rativas de enseñanza de trabajo asociado hasta los 10.000 socios de las cooperativas de consumo. Por otra parte, en el artículo 71 se indica la obligatoriedad de toda cooperativa de llevar la contabilidad por partida doble. Aunque las cooperativas formadas únicamente por personas naturales y con un ámbito territorial local o comarcal podrán solicitar de la Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitarias autorización para utilizar otros sistemas contables más simplificados.

En el artículo 77 del Reglamento se reproducen las causas de disolución de una cooperativa que ya habían sido expuestas en el artículo 44 de la Ley, incluyéndose además como causa de disolución la quiebra de la cooperativa, siempre que así lo acuerde la Junta general, como consecuencia de la resolución judicial en la que se declare la situación de quiebra. En el artículo 81 del Reglamento se desarrolla con detalle el mecanismo de adjudicación del haber social de la cooperativa en caso de disolución de la misma, aunque sin introducir ninguna modificación sustancial con respecto al esquema de adjudicación previsto en la Ley y comentado en el § 5.

Como habíamos indicado en el § 5, una novedad interesante, introducida por la Ley de 1974 en su artículo 48, es la de prever la participación de los trabajadores de la cooperativa en el reparto del excedente disponible. Así, en el artículo 94 del Reglamento apartado tres, se especifica que los trabajadores asalariados participarán por igual concepto con los socios en el reparto de los excedentes disponibles. La cuota de participación de los trabajadores asalariados en el excedente se establecerá en base a la retribución que les corresponda por el trabajo realizado (según Reglamento u Ordenanza de Trabajo o Convenio Colectivo), fijándose un límite máximo del 15 por 100 del excedente disponible para ser repartido entre los trabajadores. Asimismo, en el artículo 48 apartado dos del Reglamento, se indica que en las cooperativas de trabajo asociado la participación del trabajador será igual al 25 por 100 de lo que le hubiera correspondido en el excedente disponible al socio trabajador que prestara igual o similar actividad.

También es interesante comentar, dentro de este tema, el artículo 20 del Reglamento, que faculta a los estatutos de la cooperativa a reconocer a sus trabajadores la cualidad de socio de trabajo, con un procedimiento de admisión formalmente análogo al previsto para la entrada ordinaria de socios.

El Título Segundo del Reglamento referente a la promoción y desarrollo del movimiento cooperativo introduce cambios importantes con respecto al mismo Título de la Ley de 1974. En efecto, la desaparición de la Organización Sindical con la correspondiente transferencia de sus funciones al Ministerio de Trabajo, que habíamos comentado en el apartado anterior, tenía que originar necesariamente cambios sustanciales en la organización del movimiento cooperativo español. Así, en el artículo 127 del Reglamento se indica que es el Estado quien asume como función de interés social la promoción, estímulo, desarrollo y protección del movimiento cooperativo. En el artículo 52 de la Ley de 1974, se indicaba que la función asumida por el Estado contaría con la participación e intervención permanente de la desaparecida Organización Sindical.

En el Capítulo II del Reglamento se desarrollan con detalle los aspectos referentes al grado de intervención de la Administración Pública en el movimiento cooperativo, establecido en sus aspectos básicos en los artículos 58, 59 y 60 de la Ley. Así, en el artículo 129, se insiste en que el Ministerio de Trabajo o el Ministerio de Economía (para el caso de las cooperativas de crédito) puede acordar la descalificación de la cooperativa (de oficio, a petición de los socios, de otros Ministerios, de la Confederación Española de Cooperativas o de la Federación de Cooperativas correspondiente). La labor de inspección y aplicación de sanciones administrativas a las cooperativas por parte del Ministerio de Trabajo, previstas en el artículo 60 de la Ley, vienen desarrolladas con todo detalle en los artículos 130 al 136 del Reglamento. Tal como habíamos indicado en el § 5,1 el grado de intervención de la Administración Pública sobre las cooperativas, previsto por la actual legislación, nos parece muy poco afortunado y, aunque no resulta tan atosi-

gante y represivo como el establecido por la anterior Legislación, mantiene todavía incrustado al cooperativismo español en una superestructura de tipo estatal. Lo que se traduce en una fuerte dependencia de las cooperativas con respecto a la Administración Pública, que en nada beneficia al desarrollo futuro del cooperativismo español.

CONCLUSIONES

La Ley de Cooperativas de 1942 y su correspondiente Reglamento de 1943 configuraban un tipo de cooperativas totalmente dependientes del sindicalismo oficial de tipo verticalista que existía en España en aquella época, con lo que el movimiento cooperativo en nuestro país quedaba totalmente incrustado en una superestructura estatal de características muy especiales, que ejercía un fortísimo poder de control sobre las sociedades cooperativas españolas. Por otra parte, la antigua legislación caracterizaba a las cooperativas como unidades de producción en las que, tanto su configuración empresarial como sus móviles, resultaban muy ambiguos y difíciles de comprender desde una perspectiva económica. También es de señalar que tanto la Ley de 1942 como su Reglamento de 1943 presentaban algunas deficiencias desde un punto de vista técnico, al establecer una serie de conceptos en términos muy poco precisos, que en ocasiones hacen muy difícil entender su verdadero significado. Así, podemos citar el capital cedido y el capital retenido como componentes del capital social, los excesos de percepción y los márgenes de previsión como sustitutos del beneficio empresarial o el término interés normal del dinero como tope compensatorio por las aportaciones de los socios.

El Estatuto Fiscal de las empresas cooperativas de 1969 es la primera novedad legislativa que se produce en España en materia cooperativa desde la promulgación de la Ley de 1942 y de su correspondiente Reglamento. Es decir, transcurrieron veintiséis años sin que se produjera en nuestro país ninguna modificación legal en el campo de las sociedades cooperativas. El Estatuto Fiscal, que hoy en día sigue

vigente, establece una distinción entre cooperativas «protegidas» y «no protegidas», estableciendo una serie de ventajas fiscales de gran importancia para las cooperativas protegidas. Estas ventajas de tipo fiscal quedan muy reducidas en las cooperativas no protegidas. Conviene también indicar que las condiciones exigidas a una cooperativa para poder ser considerada como protegida no son excesivamente fuertes, ni muy difíciles de alcanzar (véase § 3).

El Reglamento de 1971 no produce ninguna mejora ni en la obscura definición dada a las cooperativas en la anterior legislación, ni en sus equívocos móviles, por lo que la configuración empresarial de las cooperativas continúa siendo a la luz de este Reglamento bastante difusa. De igual forma el Reglamento de 1971 no suaviza en absoluto el grado de control ejercido por los Sindicatos verticales sobre el movimiento cooperativo español. No obstante, el nuevo Reglamento mejoraba en algunos aspectos técnicos al de 1943. Entre estas mejoras podemos citar, una estructura del capital social más precisa y de significado más claro, así como la posibilidad de actualizar el valor de las aportaciones.

La Ley General de Cooperativas de 1974 clarifica considerablemente tanto la definición de cooperativa, como el establecimiento de sus móviles, dando a las sociedades cooperativas una configuración empresarial bastante concreta. También esta Ley suaviza el grado de control ejercido sobre las cooperativas por el sindicalismo oficial, pero en cambio incrementa su grado de dependencia con respecto a la Administración Pública. En efecto, la nueva Ley faculta al Ministerio de Trabajo tanto a la descalificación de las cooperativas, como al establecimiento de sanciones económicas.

Por otra parte, conviene indicar que la Ley de 1974 presenta algunas mejoras con respecto al marco legal anterior. Así, desaparecen los equívocos términos de márgenes de previsión y excesos de percepción, hablándose sólo en términos de excedentes netos. Se sustituyen los términos interés legal y normal del dinero por el preciso concepto de interés básico del Banco de España. Se intenta dar una

mayor profesionalidad a la gestión de las cooperativas, estableciendo como obligatorio el cargo de director para las sociedades cooperativas de cierta dimensión. Asimismo, debe considerarse como muy positivo que la Ley de 1974, explicita el derecho de los trabajadores asalariados a participar en los resultados positivos de la cooperativa, en los términos que reglamentariamente se establezcan. No obstante, la Ley General de Cooperativas también presenta algunas debilidades con respecto a la legislación anterior, como la de romper el principio cooperativo «un hombre un voto», al admitir para ciertos casos la posible existencia de votos plurales.

En el año 1977 se promulgaron en España dos Reales Decretos que han tenido una gran incidencia en el mundo cooperativo de nuestro país. Así, por el Real Decreto de 10 de junio de 1977 se crea la Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitarias encuadradas en la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y por el Real Decreto de 17 de junio de 1977 se produce una transferencia de funciones en materia cooperativa de la Organización Sindical al Ministerio de Trabajo, concretamente a la Dirección General creada por el anterior Decreto. El Reglamento de 1978 desarrolla con mucho detalle la Ley de 1974, a la luz de los dos Decretos anteriormente comentados, que modifican considerablemente el tipo de control ejercido sobre las cooperativas. Con la desaparición de los sindicatos verticales, cesa el poder represivo que estas organizaciones ejercían sobre las cooperativas. No obstante, el Reglamento de 1978 no suaviza en absoluto, sino que articula con todo detalle, el grado de dependencia de las cooperativas con respecto a la Administración Pública, especialmente con respecto al Ministerio de Trabajo como habíamos comentado anteriormente.

Dentro de los aspectos técnicos específicos del Reglamento de 1978 nos parece muy criticable, el que no se indique de una manera expresa la posibilidad por parte de los socios de efectuar aportaciones a capital social (tanto obligatorias como voluntarias) en forma de trabajo, pues este tipo de aportación no dineraria nos parece consustancial con los principios cooperativos más básicos. En cuanto

al grado de participación de los trabajadores asalariados en el reparto del excedente neto, el Reglamento lo establece en términos bastante modestos, al fijar un tope del 15 por 100 del excedente como cantidad máxima a percibir por parte de los trabajadores de la cooperativa.

RÉSUMÉ

L'objet de cet article est celui de présenter d'une forme ordonnée l'évolution qui a expérimenté pendant les quarante dernières années le cadre légal dans lequel s'est développé le coopérativisme espagnol. En plus on prétend analyser, dès une perspective économique, les aspects basiques des transformations qui se sont opérées, ainsi que réfléchir sur la rationalité des coopératives comme entreprises. A ce propos, on analyse la Loi de Cooperatives de 1942 avec son Règlement de 1943, le Statut Fiscal des Entreprises Cooperatives de 1969, le Règlement de 1971, l'actuelle Loi Générale des Cooperatives de 1974 avec le Règlement de 1978 qui la développe. Egalement on commente autres dispositions au niveau de décret promulguées dans les dernières années, qui ont introduit quelques modifications d'intérêt dans le Mouvement Coopératif espagnol.

SUMMARY

The purpose of this article is to present in an orderly way the evolution that has experienced during the last forty years the legal framework inside which the Spanish cooperativism has developed. Together with this it is tried to analyse, from an economic perspective, the basic aspects of the transformations which have taken place, as well as to reflect about the rationality of the cooperatives as enterprises. To this aim it is analysed the Law of Cooperatives of 1942 with its corresponding Regulations of 1943, the Fiscal Statute of Cooperative Firms of 1969, the Regulations of 1971, the present General Law of Cooperatives of 1974 with the Regulations of 1978 which develop it. Furthermore, it is commented other provisions at the decree level promulgated in the last years, that have introduced some modifications of interest to Spanish the Cooperative Movement.
