



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, nº 29, agosto 1998, pp. 127-147

La nueva legislación cooperativa en Galicia

Axno Tato

Profesor Titular de Derecho Mercantil Universidad de Vigo

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN: 0213-8093. © 1998 CIRIEC-España
www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

La nueva legislación cooperativa en Galicia

Anxo Tato

Profesor Titular de Derecho Mercantil Universidad de Vigo

RESUMEN

A través de la Ley Orgánica 16/1995, el Estado transfirió a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia exclusiva en materia de cooperativas. En desarrollo de esta competencia, el Gobierno autonómico aprobó un Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia. Este Proyecto se debate actualmente en el Parlamento, y, en todo caso, parece próxima su aprobación. En el presente artículo se analizan los objetivos fundamentales del proyecto y las principales modificaciones que éste introduce con respecto a la legislación estatal vigente hasta el momento en la Comunidad Autónoma.

PALABRAS CLAVE: Legislación, cooperativa, Galicia, Economía Social.

RÉSUMÉ

A travers la Loi Organique 16/1995, l'État a transféré à la Communauté Autonome de Galicia l'exclusive compétence en matière de coopératives. A ces fins, le Gouvernement autonome a approuvé un Projet de Loi de Coopératives de Galicia. Ce Projet se débat actuellement au sein du Parlement, et quoiqu'il en soit, son approbation semble proche. Dans le présent article sont analysés les objectifs fondamentaux du projet et les principales modifications que celui-ci introduit par rapport à la législation de l'État en vigueur jusqu'à ce jour dans la Communauté Autonome.

MOTS CLÉS: Législation, coopératif, Galicia, économie sociale.

ABSTRACT

The Central Government granted exclusive competence regarding cooperatives to the Autonomous Community of Galicia through the provisions of the Organic Act 16/1995. In order to develop this competence, the Autonomous Government has recently passed a Bill of Cooperatives in Galicia. This Bill is presently being debated in the Parliament and it is likely to be passed soon. This article analyses the main objectives of the Bill and the amendments it introduces in the State Legislation currently in force in the Autonomous Community of Galicia.

KEY WORDS: Legislation, cooperative, Galicia, social economy.

"Eu penso no cooperativismo como un medio moi axeitado pra axudar á millora social, cultural e económica de Galicia"

Avelino Pousa Antelo (1971)

II

El Estatuto de Autonomía de Galicia sólo atribuía a esta Comunidad competencias de desarrollo y ejecución en materia de cooperativas. De esta forma, la situación en Galicia se diferenciaba claramente de la de otras Comunidades que gozaban, desde un principio, de competencias plenas y exclusivas en materia de cooperativas.

Ya he tenido ocasión de exponer, por lo demás, que la situación hasta aquí descrita supuso, con toda probabilidad, un serio obstáculo para el desarrollo del cooperativismo gallego, cooperativismo que se veía sometido en todo momento a normas de carácter estatal que no siempre atendían (ni en buena lógica podían atender) a las características propias y diferenciales de la economía y de las cooperativas gallegas.

La aprobación de la Ley Orgánica 16/1995 introdujo un profundo cambio en esta situación. A través de esta Ley, en efecto, el Estado transfería a la Comunidad Autónoma la competencia legislativa plena en materia de cooperativas. A partir de entonces, pues, el legislador gallego se encuentra con una inmejorable ocasión para adaptar el marco jurídico y legislativo cooperativo a la realidad económica y social propia de Galicia. Y, al parecer con este fin, se elaboró un Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia, Proyecto que actualmente aún se encuentra en fase de aprobación por el Parlamento. A continuación, pues, nos detendremos a analizar el proceso de elaboración de la futura Ley gallega de cooperativas (infra II) y los aspectos más relevantes de su contenido (infra III).

III

El primer Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia se publica en el Boletín Oficial del Parlamento de Galicia el 16 de abril de 1997. Este Proyecto tiene su origen en un borrador elaborado por una comisión integrada por cuatro personas, borrador que fue posteriormente aprobado por el Gobierno autonómico y transformado en Proyecto de Ley sin que, aparentemente, hubiese sido objeto de debate y discusión con el sector cooperativo. Precisamente la ausencia de un profundo debate con el sector cooperativo antes de la aprobación del Proyecto por el Gobierno autonómico constituye una de las

principales críticas que las Federaciones y Uniones de Cooperativas dirigen contra aquel. Desde el sector cooperativo, en efecto, se critica que no se hubiese procedido a un debate con el sector con anterioridad a la elaboración del Borrador, de forma que en éste se hubiesen podido recoger y desarrollar las principales aspiraciones planteadas desde las distintas Uniones y Federaciones. Desde estas entidades se critica también que sólo una vez aprobado y publicado el Proyecto se les hubiese pedido su participación; una participación, además, sumamente limitada, toda vez que sólo se les invitaba a hacer llegar por escrito a la Administración sus alegaciones al Proyecto. La situación hasta aquí descrita, por lo demás, contrasta vivamente con la actitud activa y participativa mostrada por las principales Uniones y Federaciones, las cuales llevaron a cabo intensos debates internos sobre la futura normativa gallega en materia de cooperativas e incluso llegaron a formular borradores para la discusión del Proyecto de Ley de Cooperativas¹.

En todo caso, podría pensarse que la ausencia del sector cooperativo en el proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia obedecía a una decidida intención de los poderes públicos autonómicos de aprobar sin demora la nueva normativa. Mas lo cierto es que esta intención se vio frustrada con la disolución del Parlamento autonómico y la convocatoria de elecciones en el segundo semestre del año 1997. Como es obvio, esta circunstancia implicaba la decadencia del Proyecto de Ley. Las distintas Uniones y Federaciones aprovecharon entonces para reclamar una mayor participación en la elaboración de la nueva normativa². Esta vez, la Administración autonómica fue más receptiva a estas nuevas peticiones y convocó a las distintas Uniones y Federaciones a distintas reuniones³. En estas reuniones, celebradas a lo largo de los meses de diciembre de 1997 y enero de 1998, se deberían discutir los aspectos más polémicos del Proyecto de Ley, intentando llegar de este modo a una normativa de consenso en sus aspectos fundamentales o básicos. Sin embargo, el método de negociación impuesto por la Administración⁴ y el escaso entendimiento entre las distintas entidades representativas del movimiento cooperativo provocaron que los acuerdos recayesen únicamente sobre aspectos de escasa relevancia. Así las cosas, en enero de 1998 se da por finalizada la discusión del Proyecto con las distintas Uniones y Federaciones sin que existiese ningún tipo de acuerdo en torno a las líneas fundamentales de la nueva normativa.

1.- Vid., en este sentido, el Documento Base para a discusión da Lei Galega de Cooperativas, elaborado por la Federación de Cooperativas Sinerxia.

2.- Esta petición fue la que se planteó, por ejemplo, en el primer Congreso de la Federación de Cooperativas Sinerxia, celebrado en el Palacio de Congresos y Exposiciones de Santiago de Compostela en noviembre de 1997. Vid., FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS SINERXIA, Primeiro Congreso da Federación de Cooperativas Sinerxia. Memoria, Pontevedra, 1997.

3.- En estas reuniones participaron, además de los representantes de la Administración Autonómica y los ponentes encargados de la elaboración del Borrador del Proyecto de Ley, las siguientes entidades representativas del movimiento cooperativo: la Asociación Galega de Cooperativas Agrarias (AGACA), la Federación de Cooperativas Sinerxia, la Unión de Cooperativas de Ensino de Traballo Asociado de Galicia (UCETAG), la Unión de Cooperativas de Traballo Asociado de Galicia (UGACOTA) y la Unión de Cooperativas Agrarias de Ferrol (UCAFE).

4.- En virtud de este método, sólo serían asumidas aquellas modificaciones con respecto a las cuales hubiesen llegado a un consenso todas las entidades representativas del movimiento cooperativo, la Administración Autonómica y los miembros de la Comisión encargada de la redacción del Borrador de Proyecto de Ley.

Las reuniones a las que acabamos de hacer referencia no impidieron que, de forma paralela, y tras la constitución del nuevo Parlamento y el nombramiento del nuevo Gobierno Autonómico, se recu- perase el anterior Proyecto de Ley y se remitiese de nuevo al Parlamento autonómico⁵. De este modo, se inicia de nuevo la tramitación del Proyecto. En la actualidad, el contenido de este Proyecto se discute en Comisión, tras ser rechazadas por el Pleno del Parlamento las enmiendas a la totalidad presentadas por los grupos parlamentarios en la oposición. Y lo cierto es que, dada la actual composición del Parlamento gallego, no cabe esperar profundas modificaciones o alteraciones en el texto del Proyecto. Esta circunstancia, como es lógico, nos permite proceder ya a un análisis de los principios generales que inspiraron la elaboración de la futura Ley gallega de cooperativas.

[III]

[A]

Una simple lectura de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia nos permite comprobar que las finalidades fundamentales que persigue el legislador gallego con la aprobación de la futura Ley de Cooperativas de Galicia son dos: en primer término, ajustar la legislación cooperativa a las necesidades y características propias de las cooperativas gallegas (infra B); y, en segundo lugar, reforzar el carácter empresarial y la competitividad de las sociedades cooperativas (infra C).

[B]

1. Conforme a lo expuesto, la primera finalidad que persigue la futura normativa gallega en materia de cooperativas consiste en ajustar la legislación cooperativa a las necesidades y características propias de las cooperativas gallegas. Esta finalidad se expresa en la propia Exposición de Motivos del Proyecto con las siguientes palabras: "disponiendo la Comunidad Autónoma de Galicia de competencia exclusiva en materia de sociedades cooperativas, resulta necesario y prioritario la promulgación de la primera Ley de Cooperativas de Galicia, ajustada a las especificidades propias de ellas, y adaptada a las estructuras económicas actuales, que le permita desarrollarse económica y empresarialmente y contribuya eficazmente a su dinamización".

Pues bien, con respecto a esta primera finalidad u objetivo del Proyecto, es necesario señalar que el propósito de adaptar y ajustar la legislación cooperativa a las características específicas y diferen-

5.- Los poderes públicos argumentaron que, de cara a evitar más dilaciones, era preferible recuperar sin ningún tipo de modificación el antiguo Proyecto de Ley. De esta forma, las eventuales modificaciones que se acordasen en las reuniones con las Uniones y Federaciones de Cooperativas serían introducidas en la tramitación parlamentaria del Proyecto a través de las correspondientes enmiendas que serían presentadas por el Partido Popular.

ciales de las cooperativas gallegas se plasma tanto en algunos preceptos de carácter general como en la regulación específica y pionera de determinados tipos o clases de cooperativas que la legislación estatal ignora o desconoce pero que gozan (o pueden llegar a gozar) de una indudable relevancia y peso específico en Galicia.

2. Así, en el primero de los dos aspectos mencionados, merece destacarse la reducción del número mínimo de socios necesario para constituir una cooperativa. Según el art. 7 del Proyecto, en efecto, "las sociedades cooperativas de primer grado deberán estar integradas, por lo menos, por cuatro socios, excepto que para la clase de cooperativa de que se trate se establezca otro criterio en la presente Ley"⁶. Esta reducción del número mínimo de socios se justifica en la Exposición de Motivos del Proyecto afirmando que con ella se adapta el número mínimo de socios a la realidad gallega con el objeto de facilitar el acceso a esta fórmula empresarial. Se trata, en definitiva, y como ya se establecía en la Exposición de Motivos de la Ley General de Cooperativas, de ampliar con realismo la posibilidad de acceso de pequeños colectivos al sistema cooperativo. Una medida ésta que puede llegar a tener cierta transcendencia en un país como Galicia, del que habitualmente se proclama (a veces como simple estereotipo) una marcada tendencia al individualismo y una cierta resistencia al ingreso en grandes colectivos con objetivos comunes⁷. No se puede negar, pues, el valor y la relevancia de una medida como la descrita. Ahora bien, estimo que este tipo de medidas deberían ir siempre acompañadas de otras actividades o políticas de fomento de la ampliación de la base social de las cooperativas. Pues bien, es precisamente en este punto cuando cobra especial relevancia la regulación del procedimiento de admisión de nuevos socios en la cooperativa, de modo que a través de una regulación respetuosa con el principio de puerta abierta se posibilite el crecimiento posterior de cooperativas constituidas inicialmente por un número reducido de socios. Desgraciadamente, no puede afirmarse con rotundidad que el Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia haya respetado y fomentado el principio de puerta abierta a la hora de regular el procedimiento de admisión de nuevos socios. En efecto, aún cuando en los Estatutos deben figurar las condiciones y requisitos para adquirir la condición de socio (art. 14.1), lo cierto es que el procedimiento establecido en el Proyecto para adquirir la condición de socio permite que el Consejo de Administración deniegue el ingreso en la cooperativa ignorando el cumplimiento de aquellas condiciones y requisitos. A estos efectos, el Consejo de Administración sólo deberá dejar transcurrir dos meses desde la fecha de la solicitud, pues, cumplido este plazo, la solicitud de admisión se entenderá denegada por silencio negativo sin necesidad de que esta denegación del ingreso sea adecuadamente motivada^{8,9}.

6.- La regla general recogida en el art. 7 del Proyecto conoce una excepción para las cooperativas de trabajo asociado. Según el art. 104 del Proyecto, en efecto, puede constituirse una cooperativa de trabajo asociado con únicamente tres socios.

7.- Véanse, no obstante, las reflexiones que a este respecto realiza Avelino POUASA ANTELO [¿Valen o non as cooperativas de explotación comunitaria pra o campo galego, *Galaxia*, Vigo, 1971, pág. 135]: "también en lo relativo a la asociación los gallegos tenemos mala fama: nos dicen que somos los más individualistas de un país que de por sí ya lo es bastante. Pero, si lo somos, creo que tenemos bastantes más motivos que otros para serlo. En nuestro pasado, sin embargo, hay razones para comprobar que Galicia fue siempre una región que no se quedó atrás en el asociacionismo".

8.- Vid., en este sentido, el art. 19.2 del Proyecto, según el cual "la solicitud de admisión se realizará por escrito dirigido al órgano de administración de la sociedad cooperativa, que deberá resolver motivadamente en un plazo no superior a dos meses, contados a partir del siguiente a la recepción del escrito de solicitud, comunicándole la resolución al solicitante y publicando este acuerdo en el tablón de anuncios de la ...".

3. Como ya hemos tenido ocasión de exponer, el propósito de adaptar la legislación cooperativa a las necesidades y peculiaridades propias de las cooperativas gallegas se traduce también, en segundo término, en la regulación de nuevas clases de cooperativas que, si bien eran desconocidas en el ámbito de la legislación estatal, pueden llegar a gozar de cierta relevancia en la economía gallega. En este contexto, destaca la creación de las denominadas cooperativas de explotación de los recursos acuícolas, definidas en el art. 118 del Proyecto como aquellas que asocian a titulares de derechos de uso y aprovechamiento de bienes y a aquellos que ostentan títulos administrativos habilitantes, todos ellos relacionados con el ejercicio de actividades de explotación de los recursos acuícolas, y que de acuerdo con el régimen jurídico de estos títulos aporten total o parcialmente estos derechos a la cooperativa, así como a aquellos que, sin aportar título o derecho de ningún tipo, van a prestar su trabajo personal en la misma. Por razones lógicas, no es éste el lugar más adecuado para proceder a un análisis pausado de la regulación de este tipo de cooperativas¹⁰. En todo caso, sí debemos destacar que con la creación de este tipo de cooperativas se abre la posibilidad de una explotación y organización cooperativizada de los llamados derechos de uso territorial sobre los recursos marinos, explotación cooperativizada que, en opinión de algunos autores¹¹, puede ser la más viable para ensayar en las rías gallegas.

4. Dentro de este mismo objetivo de actualización del catálogo de cooperativas y de adaptación del mismo a la realidad gallega destaca también la regulación de las denominadas cooperativas de asistencia social¹². Estas cooperativas tienen como objeto la prestación de todo tipo de actividades y servicios sociales, y en ellas se podrán integrar como socios tanto las entidades que tengan encomendadas la prestación de estos servicios como las personas que los realicen.

5. A la luz de los epígrafes precedentes, es evidente la intención o el propósito del legislador gallego de adaptar el catálogo de clases de cooperativas a la realidad de la Comunidad Autónoma. En estas circunstancias, no deja de resultar sorprendente que en el Proyecto se ignoren clases de cooperati-

.../... cooperativa o en otro medio establecido estatutariamente. Transcurrido dicho plazo sin resolución expresa, la solicitud se entenderá denegada".

9.- A lo expuesto en el texto, debemos añadir que, a diferencia de la Ley catalana (art. 16.2) o de la Ley valenciana (art. 15.2), el Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia no prevé la posibilidad de recurrir ante la jurisdicción ordinaria la resolución que deniegue el ingreso en la cooperativa. En estas circunstancias, no parece que en este Proyecto pueda hablarse de un derecho objetivo al ingreso en el sentido que, con respecto a las leyes autonómicas citadas, lo hace MONZÓN, "Principios cooperativos y realidad cooperativa en España", en MONZÓN / ZEVI, *Cooperativas, mercado, principios cooperativos*, Ciriac / Infes, 1994, pág. 117.

10.- A nuestro juicio, merece una especial atención la posible integración en este tipo de cooperativas de las cofradías de pescadores. Esta integración se prevé en el art. 118.1 en los siguientes términos: "en estas cooperativas [de explotación de los recursos acuícolas] podrán ser socios las cofradías de pescadores y las administraciones o los entes públicos, y estatutariamente se podrá reservar un puesto para estos socios en el órgano de administración". Pues bien, decíamos que esta medida ha de ser objeto de un estudio pausado toda vez que ha suscitado una significativa polémica desde la publicación del Proyecto. En el ámbito de esta polémica, se ha destacado que las cofradías de pescadores, por su propia naturaleza, resultan absolutamente incompatibles con la estructura y los principios cooperativos.

11.- PARDELLAS / POLANCO, citados por IZQUIERDO ALONSO, "As cooperativas do mar no Proyecto de Lei de Cooperativas de Galicia", en *Cooperativismo e Economía Social*, núm. 16 (julio-diciembre 1997), pág. 205.

12.- Debemos advertir que uno de los acuerdos alcanzados por la Administración autonómica y las distintas uniones y federaciones de cooperativas consiste en el cambio de denominación de este tipo de cooperativas, las cuales, en la futura Ley, recibirán el nombre de cooperativas de servicios sociales.

vas que ya existen y se encuentran en funcionamiento en Galicia. Nos estamos refiriendo, claro está, a las cooperativas educacionales. Como es bien sabido, este tipo de cooperativas son definidas en la legislación estatal como "aquellas que posibilitan el acceso de los jóvenes al conocimiento práctico de las técnicas de organización empresarial, enmarcadas en criterios democráticos y de solidaridad propios de la estructura cooperativa", asociando, a estos efectos, a alumnos de uno o más centros docentes con el objeto de "procurar, en las mejores condiciones de calidad, información y precio para el uso o consumo, bienes y servicios necesarios para la vida docente y el cultivo del tiempo libre de los socios (art. 146 de la Ley General de Cooperativas). Pues bien, al amparo de esta legislación estatal se constituyeron en Galicia distintas cooperativas educacionales que, tras la entrada en vigor de la nueva Ley gallega de cooperativas, quedarán desprovistas de cobertura legal. Estas cooperativas, como es lógico, deberán ser objeto de recalificación, toda vez que el catálogo de cooperativas contemplado en el Proyecto es cerrado. En otras palabras, el Proyecto obliga a que todas las cooperativas sean constituidas acogiéndose a uno de los tipos legalmente previstos. Y sólo matiza esta obligación contemplando la posibilidad de crear y regular nuevos tipos o clases de cooperativas a través de un Decreto del Gobierno. Mas es evidente, a mi juicio, que esta solución no permite hablar de un catálogo abierto de clases de cooperativas. Sólo se puede hablar de un *numerus apertus* en la regulación de las clases o tipos de cooperativas cuando, como sucede en la Ley vasca¹³ o en la nueva Ley extremeña¹⁴, se permite la constitución de cualquier clase de cooperativa con independencia de que ésta esté expresamente prevista o no.

6. En todo caso, si uno de los propósitos fundamentales de la nueva normativa consiste en adaptar la legislación cooperativa a las peculiaridades propias del cooperativismo gallego, uno de los problemas fundamentales que en la misma se debía afrontar era el relativo al asociacionismo cooperativo. En efecto, los datos aportados por la propia Administración autonómica ponen de manifiesto que sólo un poco más del diez por ciento de las cooperativas gallegas se encuentran actualmente integradas en alguna Unión o Federación. Una situación que planteaba un significativo reto a la nueva normativa, cual era el de fomentar el asociacionismo de cara a fortalecer el movimiento cooperativo. El Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia afronta este reto optando por una estructuración piramidal del movimiento cooperativo¹⁵. De este modo, las uniones de cooperativas deberán estar consti-

13.- Cfr. art. 98 de la Ley vasca, conforme al cual "las cooperativas pueden constituirse acogiéndose a cualquiera de las clases reguladas en el presente capítulo. Esta clasificación no obstará a la libre configuración estatutaria de otras cooperativas, con tal de que quede claramente determinada la correspondiente actividad cooperativa y la posición jurídica de los socios que deben participar en ella, en cuyo caso el Registro y los interesados aplicarán la normativa legalmente prevista para la clase de entidades con las que aquéllas guarden mayor analogía".

14.- Vid. art. 109 de la Ley 2/1998, de 26 de marzo, de sociedades cooperativas de Extremadura, conforme al cual "las sociedades cooperativas podrán dedicarse a cualquier actividad económica lícita, siempre que su régimen económico y los derechos de los socios se ajusten estrictamente a los principios cooperativos". Este precepto debe ser interpretado conforme a lo expuesto en la Exposición de Motivos, en la que se afirma que "el catálogo de sociedades cooperativas que se regula tiene carácter meramente ejemplificativo y no exhaustivo, de manera que tales entidades puedan dedicarse a cualquier actividad económica lícita, dé lugar a una de las clases tipificadas en la Ley o no".

15.- Así se reconoce en la propia Exposición de Motivos del Proyecto, en la cual se afirma que "para ordenar, clarificar y potenciar la representatividad de las sociedades cooperativas se configura en la ley un diseño del asociacionismo cooperativo de estructura piramidal en su triple manifestación de uniones, federaciones y confederaciones, con el fin de garantizar la esencia del movimiento cooperativo y ayudar a su consolidación, respetando en todo caso la autonomía y la libertad de asociación".

tuidas por al menos diez cooperativas de la misma clase (art. 133)¹⁶. Dos o más Uniones, por su parte, podrán constituir una Federación (art. 133.2). En fin, dos o más federaciones podrán constituir una confederación. La cúspide de esta estructura, por lo demás, la encontramos en el denominado Consello Galego de Cooperativas, el cual estará integrado mayoritariamente por las entidades representativas de las cooperativas y, además, por representantes de la Administración Autonómica, de los Ayuntamientos y de las Universidades de la Comunidad. Así configurado, el Consello Galego de Cooperativas se constituye como el máximo órgano de promoción y difusión del cooperativismo, con funciones, además, de carácter consultivo y asesor de las administraciones públicas gallegas en aquellos temas que afecten al cooperativismo.

Así las cosas, creemos que no puede afirmarse que el fomento del asociacionismo cooperativo haya sido una preocupación fundamental en la nueva legislación autonómica. Antes al contrario, parece que la única preocupación de los autores del Proyecto ha sido la estructuración del movimiento cooperativo, circunstancia ésta que no deja de resultar sorprendente si se piensa en lo poco que hay que estructurar. En todo caso, si se comparte nuestra opinión y se piensa que la primera legislación autonómica en materia de cooperativas debería haberse preocupado más del fomento del asociacionismo cooperativo, deberá concluirse también que Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia puede llegar a suponer un serio obstáculo para el desarrollo del movimiento cooperativo en Galicia. Así, el Proyecto contempla una única modalidad de asociacionismo, como es la constitución de uniones entre cooperativas pertenecientes a una misma clase; se impide, de esta forma, el recurso a otras modalidades asociativas con respecto a las cuales no resulta descabellado pensar que podrían llegar a tener éxito en nuestra Comunidad. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la constitución de uniones de cooperativas de distinta clase pero pertenecientes a una misma unidad territorial que bien podría ser la parroquia o la comarca. Además, y dentro de la única modalidad de asociacionismo cooperativo contemplada en el Proyecto (repetimos, la constitución de uniones entre cooperativas de la misma clase), la nueva legislación autonómica establece numerosas trabas para la constitución de una unión, trabas que afectan tanto al número mínimo de cooperativas necesarias para la constitución de estas entidades asociativas (muy superior al contemplado en otras legislaciones autonómicas o en la propia legislación estatal)¹⁷ como a la prohibición de que una cooperativa pertenezca al mismo tiempo a más de una unión (art. 133.5).

16.- Otro de los acuerdos adoptados por la Administración con las distintas Uniones y Federaciones permitirá reducir a cinco el número mínimo de cooperativas necesarias para constituir una Unión.

17.- La doctrina se ha encargado ya de poner de manifiesto que el elevado número mínimo de cooperativas necesarias para constituir a una unión, unido a la obligatoriedad de que todas las cooperativas integradas en la unión pertenezcan a la misma clase, va a provocar que no se puedan llegar a constituir uniones en aquellas clases en las que el número de cooperativas existentes no alcanza el mínimo necesario para constituir estas entidades asociativas; vid., en este sentido, SANTOS CASTROVIEJO, "Presentación", *Cooperativismo e Economía Social*, núm. 16 (1997), pág. 9. Por lo demás, con el fin de evitar esta situación, el Grupo Parlamentario del Partido Popular ha introducido durante la tramitación parlamentaria del Proyecto una enmienda en virtud de la cual se añadiría al art. 133 un nuevo párrafo con el siguiente texto: "las cooperativas que pertenezcan a clases que no cuenten con el número mínimo de sociedades, registradas en la Comunidad Autónoma y con actividad económica acreditada, necesarias para la constitución de una Unión, podrán asociarse entre sí con independencia de su número y de la clase a la que pertenezcan".

[C]

1. El segundo propósito u objetivo que persigue el Proyecto (y, por lo tanto, la futura Ley) consiste en reforzar el carácter empresarial de las cooperativas. En la Exposición de Motivos se afirma, a este respecto, que se pretende “reforzar el carácter empresarial de las cooperativas con el objeto de potenciar su intervención competitiva en el mercado, entendiéndolas como instrumentos eficaces para la creación de riqueza y la generación de empleo en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, con una función de destacada importancia en la redistribución de recursos, así como en la prestación de servicios de naturaleza social. La expansión de la economía de mercado –se afirma– obliga cada vez más a las empresas a introducirse en los distintos mercados para poder competir y subsistir, lo que exige del legislador la necesidad y responsabilidad de adecuar los principios cooperativos a los tiempos venideros, dotando a esas sociedades de instrumentos válidos y suficientes, que les permitan orientarse en su acceso al próximo siglo, organizándose para afrontar los nuevos retos”.

Pues bien, un somero estudio del texto articulado del Proyecto nos permite comprobar que esa voluntad de reforzar el carácter empresarial de las cooperativas se plasma, sobre todo, en dos aspectos bien distintos: por un lado, aquel objetivo general se traduce en una clara tendencia a la profesionalización de los órganos sociales; y, por otro lado, se refleja también en significativas modificaciones del régimen económico de la cooperativa.

2. En el primero de estos dos aspectos, podemos afirmar que la tendencia a profesionalizar los órganos sociales se manifiesta ya en la propia denominación que recibe en el Proyecto el órgano de administración y gestión de la cooperativa, el cual deja de llamarse Consejo Rector para pasar a denominarse Consejo de Administración.

Pero más allá de estas medidas de escasa transcendencia, lo cierto es que la tendencia a la profesionalización de los órganos sociales de la cooperativa se manifiesta, sobre todo, en la posibilidad de contar con personas que no ostenten la condición de socios como administradores o interventores de la cooperativa. Esta posibilidad, que constituye una de las medidas más polémicas de cuantas se recogen en el Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia, se contempla en el art. 44 (para los administradores) y en el art. 53 (para los interventores). Según el primero de estos dos preceptos “los administradores y, en su caso, los suplentes, serán elegidos por la Asamblea General de entre los socios por votación secreta por el mayor número de votos. No obstante, si lo prevén los Estatutos, hasta un veinticinco por ciento de los miembros del Consejo de Administración podrán ser elegidos entre personas no socias, excepto el Presidente y el Vicepresidente, que deberán ser en todo caso socios de la cooperativa”. Por su parte, el art. 53 del Proyecto establece que “la Asamblea General elegirá, mediante votación secreta por el mayor número de votos, de entre los socios de la cooperativa, los interventores titulares y, en su caso, los suplentes. No obstante, si lo prevén los Estatutos por una mayoría de dos tercios de los votos presentes y representados en la Asamblea General, podrá elegirse interventores a personas físicas no socios que reúnan los requisitos de cualificación profe-

sional y experiencia técnica o empresarial adecuados en relación con las funciones de aquel órgano, no pudiendo en ningún caso superar su número el cincuenta por ciento del total de interventores de la cooperativa”.

Como ya avanzábamos, la posibilidad de contar con personas que no ostenten la condición de socio como administradores o interventores de la cooperativa constituye una de las medidas más polémicas de cuantas se recogen en el Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia. Esta medida, en efecto, ha desencadenado desde la oposición de alguna Federación de Cooperativas hasta distintas enmiendas de los grupos políticos de la oposición¹⁸.

Por nuestra parte, la posibilidad abierta por el Proyecto nos merece una valoración inicial positiva. En efecto, el art. 44.1 del Proyecto permitirá el ingreso de técnicos en el Consejo de Administración de la cooperativa, técnicos que, en su caso, podrán aportar a la gestión cooperativa conocimientos especializados que podrían no estar al alcance de los socios. Y si bien la posibilidad de contar con estos técnicos ya era posible bajo la vigencia de la legislación estatal (a través de la figura del director prevista en el art. 60 de la Ley General de Cooperativas¹⁹), lo cierto es que del ingreso de estos técnicos en el Consejo de Administración se derivan dos consecuencias positivas: así, por un lado, los técnicos (a diferencia del Director de la Ley estatal) serán designados directamente por los socios constituidos en Asamblea General²⁰; y, por otro lado, aquellos técnicos se verán sometidos al mismo régimen de responsabilidad que los restantes miembros del Consejo de Administración²¹. Estas consecuencias, a nuestro entender, justifican por sí sola una medida como la descrita, sobre todo si se tiene presente que la presencia como administradores de personas que no ostenten la condición de

18.- Así, el Grupo Parlamentario Socialista, en su enmienda núm. 40, proponía sustituir el inciso final del art. 44.1 por la siguiente frase: “en caso de existir gerente en la cooperativa, formará también parte del Consejo Rector”. El Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, por su parte, propone la supresión del art. 44.1 en su enmienda núm. 107. Las enmiendas al Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia, por lo demás, han sido publicadas en el Boletín Oficial do Parlamento de Galicia, núm. 63, de 1 de abril de 1998.

19.- Según el art. 60 de la Ley General de Cooperativas, “si los Estatutos lo prevén, la Asamblea General podrá acordar la existencia en la cooperativa de un Director, con las facultades que le hubieran sido conferidas en la escritura de poder”.

20.- Según el art. 60.2 de la Ley General de Cooperativas, corresponde al Consejo Rector la designación, contratación y destitución del Director, que podrá ser cesado en cualquier momento por acuerdo adoptado por más de la mitad de los votos del Consejo. En el Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia, en cambio, será la Asamblea la encargada de designar a aquellas personas, que aún sin ostentar la condición de socio, van a ser miembros del Consejo Rector.

21.- El art. 60.4 de la Ley General de Cooperativas regula la responsabilidad del Director en los siguientes términos: “el Director, que deberá realizar sus funciones con la diligencia de un ordenado gestor y un leal representante, responderá frente a la Cooperativa de cualquier perjuicio que cause a los intereses de la misma por haber procedido con dolo, negligencia, exceso en sus facultades o infracción de las órdenes e instrucciones que hubiese recibido del Consejo Rector. También responderá el Director personalmente, frente a los socios y frente a terceros, por los actos que lesionen directamente intereses de éstos”. En cambio, al amparo del Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia, aquellos técnicos que sean designados miembros del Consejo de Administración se verán sometidos al mismo régimen de responsabilidad que los restantes administradores. Este régimen de responsabilidad se regula en el art. 50 del Proyecto, conforme al cual “los miembros del Consejo de Administración actuarán con la diligencia debida y con lealtad a la representación y responsabilidad que poseen. Responderán solidariamente frente a la cooperativa, a los socios y a terceros del daño causado por actos contrarios a la Ley o a los Estatutos sociales, o por los realizados sin la diligencia con la que deben desempeñar el cargo, salvo que se pruebe que no participaron en la adopción del acuerdo o que participando se hiciese constar oposición a él en el acta o mediante documento fidedigno dirigido al órgano de administración en los treinta días siguientes al de la adopción del acuerdo”.

socio tiene carácter voluntario para la cooperativa²² y que, además, aquellas personas nunca podrán superar el veinticinco por ciento del total de miembros del Consejo de Administración.

Ahora bien, también entendemos que cuando se decide adoptar una medida como la descrita, se debe ser especialmente cuidadoso en que la misma no se traduzca en un quebranto del principio de democracia interna. Y es precisamente en este punto donde, a nuestro juicio, se le pueden realizar mayores reproches al Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia. Procede recordar, a este respecto, que según la Declaración de Principios de la Alianza Cooperativa Internacional, el principio de democracia interna significa, en primer término, que “las cooperativas son organizaciones gestionadas democráticamente por los socios, los cuales participan activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones”. Por lo demás, al desarrollar este principio en el “Informe sobre la Declaración de la ACI sobre la identidad cooperativa”²³ se subraya que el principio de democracia interna “destaca que los socios gestionan sus cooperativas en última instancia”, y “recalca que lo hacen de forma democrática”.

Pues bien, un somero análisis de la regulación de los órganos sociales en el Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia nos permite afirmar que este texto contiene medidas que, lejos de fomentar que sean los propios socios los que gestionen las cooperativas en última instancia, debilitan el poder de decisión de la Asamblea General para reforzar el papel de un Consejo de Administración en el que, como ya hemos visto, podrán estar presentes (incluso como consejeros delegados²⁴) personas que no ostentan la condición de socio. Dentro de estas medidas nos gustaría destacar dos: por un lado, la desaparición de la competencia de la Asamblea para fijar la política general de la cooperativa; y, por otro lado, la privación de carácter vinculante para aquellos acuerdos que adopte la Asamblea en materia de gestión y administración de la cooperativa.

Por lo que respecta a la primera de estas dos medidas, una somera revisión de la lista de competencias recogida en el art. 31.1 del Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia nos permite comprobar que la competencia de la Asamblea para fijar la política general de la cooperativa es sustituida en el Proyecto por la competencia para aprobar un plan empresarial de límites y contenido poco pre-

22.- Conforme al art. 44.1 del Proyecto, sólo será posible el ingreso en el Consejo de Administración de personas que no ostenten la condición de socios de la cooperativa cuando así lo prevean los Estatutos.

23.- Tanto la Declaración de la ACI sobre la identidad cooperativa como el Informe al que acabamos de hacer referencia en el texto pueden ser encontrados en ACI, Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la identidad cooperativa. Los principios cooperativos. Coceta / Infes. 1996.

24.- Según el art. 41.2 del Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia, “si los Estatutos lo prevén, el Consejo de Administración podrá nombrar, por unanimidad de todos sus miembros y de entre ellos, uno o varios consejeros delegados, personas físicas, con facultades referidas exclusivamente al giro y tráfico ordinario de la cooperativa, y deberá inscribirse su nombramiento así como las facultades conferidas en el correspondiente Registro de Cooperativas”. Puede observarse, pues, que nada impide el nombramiento como consejero delegado de personas que, integrando el Consejo de Administración, no ostenten la condición de socio.

cisos y que deberá ser presentado por el Consejo de Administración²⁵. Pues bien, frente a una medida de tanta trascendencia como la descrita, la única justificación ofrecida consistía en afirmar que la ambigüedad de la expresión “política general de la cooperativa” generaba conflictividad en el seno de la ésta²⁶. Mas, como es evidente, esta ambigüedad no se supera atribuyendo a la Asamblea competencias para aprobar un plan empresarial de contornos poco definidos. Y, por otra parte, es claro que si el problema era la ambigüedad de la expresión, hubiera resultado preferible redefinir la competencia antes que suprimirla y disminuir, de este modo, el poder de decisión de la Asamblea General²⁷.

Dentro de la regulación de los órganos sociales en el Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia, también conviene destacar que el antiguo art. 43.1 de la Ley estatal, conforme al cual “todos los asuntos propios de la cooperativa (...) podrán ser objeto de debate y acuerdo de la Asamblea General”, es ahora sustituido por el art. 31. 2 del Proyecto. Según este último precepto “podrá debatir la Asamblea sobre cuantos asuntos sean de interés para la cooperativa siempre que consten en el orden del día, pero únicamente podrá adoptar acuerdos obligatorios en materias que esta ley no considere competencia exclusiva de otros órganos sociales”²⁸. Pues bien, si ponemos en relación este precepto con el art. 41.1 del Proyecto, que atribuye al Consejo de Administración competencia exclusiva sobre el

25.- Resulta muy significativa, a este respecto, la comparación entre el art. 43.3 de la Ley General de Cooperativas y el art. 31.1.a) del Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia. Mientras en el primero de estos dos preceptos se establece que “será preceptivo el acuerdo de la Asamblea General para establecer la política general de la cooperativa”, en el segundo simplemente se establece que le corresponde a la Asamblea “la aprobación del plan empresarial de la cooperativa, presentado por el órgano de administración, que será el responsable de su gestión y ejecución”.

26.- Así lo afirmaron los ponentes del Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia en las reuniones mantenidas con las distintas uniones y federaciones de cooperativas, a las que ya hemos hecho referencia al inicio del presente trabajo. En concreto, la defensa realizada por los ponentes de la medida consistente en suprimir la competencia de la Asamblea para fijar la política general de la cooperativa consta en la página 11 del Acta sobre las alegaciones e propuestas hechas por las Asociaciones de Cooperativas ó Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia.

27.- Así las cosas, no debe resultarnos extraño que la medida descrita en el texto provocase una fuerte discusión entre las distintas uniones y federaciones. Así mientras las dos uniones de cooperativas agrarias (Asociación Galega de Cooperativas Agrarias y Unión de Cooperativas Agrarias de Ferrol) se mostraron a favor de la desaparición de la competencia de la Asamblea para fijar la política general de la cooperativa, la Unión de Cooperativas de Trabajo Asociado de Galicia, la Unión de Cooperativas de Ensino de Trabajo Asociado de Galicia y la Federación de Cooperativas Sinergia mostraron su más férrea oposición a esta medida. Esta oposición forzó un proceso de negociación al término del cual la Administración autonómica se comprometió a presentar (a través del grupo parlamentario popular, con mayoría absoluta en el Parlamento de Galicia) una enmienda de modificación del art. 30 del Proyecto. En virtud de esta enmienda, el art. 30 debería quedar redactado como sigue: “la Asamblea General, como órgano supremo de expresión de la voluntad social, es la reunión de los socios, constituida con el objeto de deliberar sobre la política general de la cooperativa, adoptando acuerdos sobre aquellos asuntos que, en virtud de esta Ley y de los que vengan fijados en los Estatutos sociales, sean de su competencia, vinculando sus decisiones adoptadas válidamente a todos los miembros de la cooperativa”. Obsérvese, pues, que, aún tras el proceso de negociación descrito, la Asamblea no puede adoptar acuerdos sobre la política general de la cooperativa, sino simplemente “deliberar” sobre la misma.

28.- El art. 31.2 del Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia parece directamente inspirado en el art. 31.4 de la Ley vasca de cooperativas, conforme al cual “podrá debatir la Asamblea sobre cuantos asuntos sean de interés para la cooperativa, pero únicamente podrá tomar acuerdos obligatorios en materias que esta Ley no considere competencia exclusiva de otro órgano social”. Y es en este punto donde podemos hacer un breve inciso para recordar que uno de los mayores reproches que se le han dirigido al Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia consiste en afirmar que el mismo se ha limitado, las más de las veces, a copiar la Ley vasca, sin tener en cuenta que la situación del cooperativismo en Galicia es muy distinta a la existente en Euzkadi. Así, en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Cooperativas de Galicia, el Consejo Económico y Social de Galicia afirmaba lo siguiente: “el Anteproyecto, en sus aspectos más relevantes, es el resultado de un seguimiento, en muchas ocasiones textual y en la mayor parte de los casos conceptual, de la legislación cooperativa actualmente en vigor en el Estado y en sus Comunidades Autónomas, en particular la Ley General de Cooperativas, de 2 de abril de 1987, y, de modo especial, la Ley de Cooperativas de Euzkadi, de 24 de junio de 1993. Esta circunstancia, que en sí misma no tendría por qué ser valorada negativamente, puede en cambio ser objeto de crítica si se valora como renuncia a una reflexión legislativa propia, capaz de ir más allá que los textos inspiradores en la incorporación de las tendencias que parecen estar abriéndose camino no sólo en la literatura, sino en el propio movimiento legislativo de la Unión Europea” [curiosa en el original].

gobierno y la gestión de la sociedad cooperativa²⁹, el resultado es sumamente claro: la Asamblea no puede adoptar acuerdos vinculantes en materia de gobierno³⁰ y gestión de la cooperativa. En la Exposición de Motivos del Proyecto, por lo demás, se defiende esta opción afirmando que este texto define y delimita las competencias y responsabilidades de los distintos órganos “con el fin de evitar la distorsión hasta ahora existente en su desarrollo, lo que va a redundar en una mayor eficacia en su gestión empresarial, sin detrimento del principio de democracia interna”. Mas esta justificación podría ser calificada, al menos, como sorprendente; no cabe olvidar que, como ya hemos expuesto, del principio de gestión democrática por parte de los socios se deriva la necesidad de que “los socios gestionen sus cooperativas en última instancia”³¹.

En estas circunstancias, en fin, nos vienen a la memoria las palabras empleadas por el Profesor VICENT CHULIÁ³². En un artículo dedicado a los órganos sociales de la cooperativa, afirmaba este autor que “los órganos de la cooperativa constituyen el marco en el que la praxis cooperativa y su objetivo esencial de democracia económica y autogestión o ayuda mutua alcanzan su más clara expresión. Es, al propio tiempo, el campo en el que se plantea el mayor desafío al cooperativismo, consistente en aunar doctrina y técnica, democracia y eficacia, porque el handicap de las cooperativas está en el principio democrático que las caracteriza y en la gran dificultad de compaginar la democracia de la asociación cooperativa con el poder de decisión que exige la empresa cooperativa”. Pues bien, a la luz de lo expuesto, no parecen necesarios profundos razonamientos para concluir que, en la dialéctica entre democracia y eficacia, los autores del Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia se decantaron de forma evidente por la segunda en claro detrimento y menoscabo de la primera.

3. Decíamos antes que la tendencia a reforzar el carácter empresarial de las cooperativas se manifiesta también, en segundo término, en la introducción de ciertas modificaciones en el régimen económico de la cooperativa. De todas estas modificaciones, por lo demás, nos gustaría hacer especial referencia a tres: por un lado, la fijación de un capital social mínimo legal; en segundo lugar, la alteración de las reglas relativas a la distribución de excedentes y a la imputación de pérdidas; y, en último lugar, la ampliación de las vías de captación de recursos externos.

3.1. A diferencia de lo que sucede en la Ley General de Cooperativas, el Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia establece un capital social mínimo legal. Así se deduce de lo dispuesto en el art. 5 del Proyecto, conforme al cual “el capital social mínimo para constituirse y funcionar una socie-

29.- Debemos advertir, no obstante, que el Grupo Parlamentario del Partido Popular ha presentado una enmienda (la número 19) en virtud de la cual desaparecería la competencia exclusiva del Consejo de Administración sobre el “gobierno” de la cooperativa. Según esta enmienda, el art. 41.1 debería quedar redactado como sigue: “los administradores constituyen el órgano social colegiado de gobierno con la denominación de Consejo de administración, al que corresponde en exclusiva la representación y la gestión de la sociedad cooperativa, pudiendo ejercer además todas aquellas facultades que no estén reservadas por esta Ley o por los estatutos sociales a otro órgano social, con sujeción a la ley, a los estatutos y a los acuerdos de la Asamblea General”.

30.- Vid. supra nota al pie núm. 29.

31.- A este respecto, nos remitimos una vez más al “Informe sobre la declaración de la ACI sobre la identidad cooperativa” que figura en ACI, Declaración..., op. cit., pág. 53.

32.- VICENT CHULIÁ, “Los órganos sociales de la cooperativa”, en *Revista Jurídica de Cataluña*, 1978, pág. 69.

dad cooperativa no será inferior a quinientas mil pesetas, expresándose en esta moneda, y deberá estar totalmente desembolsado desde su constitución. Los estatutos sociales podrán fijar un capital social mínimo superior al señalado en el párrafo anterior, que también estará desembolsado en su totalidad desde la elevación a público del acuerdo social. La variación de la cifra de este capital requiere modificación estatutaria y su acuerdo deberá publicarse en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia donde radique el domicilio social de la cooperativa". Este precepto, evidentemente, se completa posteriormente estableciendo que la reducción del capital social por debajo del mínimo legal constituye causa de disolución de la cooperativa³³.

En la Exposición de Motivos del Proyecto, por lo demás, se justifican estas medidas aludiendo a la necesidad de dotar de rigor empresarial a la cooperativa. Se afirma, en este sentido, que "se establece legalmente un capital social mínimo como garantía frente a terceros de rigor empresarial de la sociedad cooperativa". Una opinión ésta que parece ser compartida por la doctrina, la cual, al analizar el Proyecto, subraya que la cooperativa como empresa "debe ofrecer una garantía en el mercado" y que, a través de la exigencia de un capital social mínimo, "se subraya el carácter empresarial de las iniciativas cooperativistas"³⁴.

Pero lo cierto es que, pese a las consideraciones antes expuestas, la introducción de un capital legal mínimo ha suscitado una notable controversia y ha generado la oposición de distintos grupos parlamentarios³⁵ y de algún sector del movimiento cooperativo³⁶. Desde estos sectores, en efecto, se destacaba que la exigencia de un capital legal mínimo de quinientas mil pesetas podría llegar a obstaculizar la constitución de cooperativas, sobre todo en el ámbito del trabajo asociado. En nuestra opinión, si este riesgo es cierto y real, se podría haber planteado el recurso a otras vías para incrementar el rigor empresarial de la cooperativa y las garantías de los terceros sin necesidad de acudir al establecimiento de este capital legal mínimo. Así, por ejemplo, podría seguirse manteniendo que fuesen los Estatutos los que fijasen el capital social mínimo (sin necesidad de que éste superase un mínimo legal) pero complementando esta posibilidad con el establecimiento de un derecho de oposición de

33.- Vid. art. 86 del Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia, conforme al cual "la sociedad cooperativa se disolverá: (...) d) por la reducción del capital social mínimo estatutario; podrá evitarse la causa de disolución procediéndose a la reducción del capital social, por acuerdo de la Asamblea General adoptado por la mayoría de dos tercios de los votos presentes y representados, siempre y cuando el resultante no sea inferior al mínimo legal".

34.- MERINO HERNÁNDEZ, "Comentario sobre a regulación do réxime económico no proxecto de Lei de Cooperativas de Galicia", en *Cooperativismo e Economía Social*, núm. 16 (julio-diciembre 1997), pág. 98. Por lo demás, sobre el capital social mínimo y su función de garantía con respecto a los acreedores sociales, vid., por todos, FAJARDO GARCÍA, *La gestión económica de la cooperativa: responsabilidad de los socios*, Tecnos, Madrid, 1997, págs. 56 y sigs.

35.- Así, el Grupo Parlamentario Socialista proponía en sus enmiendas que el texto del art. 5.1 fuese el siguiente: "el capital social mínimo para constituirse y funcionar una sociedad cooperativa será el que fijen los estatutos sociales, expresándose en pesetas, y deberá estar totalmente desembolsado desde su constitución". La enmienda del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, por lo demás, tenía un tenor similar. Según se exponía en la misma "los estatutos sociales podrán fijar un capital social mínimo, que deberá estar desembolsado en su totalidad desde la elevación a público del acuerdo social".

36.- Nos referimos, en particular, a la Federación de Cooperativas Sinerxia. En las alegaciones presentadas por esta Federación al Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia se proponía la supresión del capital legal mínimo.

los acreedores en los procedimientos de reducción del capital social mínimo³⁷. A nuestro juicio, de una regulación de este tipo se derivarían tres consecuencias positivas: por un lado, no se obstaculizaría la constitución de cooperativas (sobre todo de trabajo asociado) por parte de personas con escasos recursos económicos³⁸; en segundo término, se reforzaría la protección de los terceros acreedores, pues éstos podrán conocer la cifra de capital social mínimo³⁹, podrán conocer también su reducción⁴⁰ y, finalmente, podrán oponerse a la misma en tanto en cuanto no se les garanticen sus créditos⁴¹; en tercer lugar, entendemos que una regulación como la propuesta incrementaría la solvencia y el crédito empresarial de aquellas cooperativas cuyo capital social mínimo fijado en los Estatutos sea superior al mínimo legalmente previsto⁴².

3.2. En todo caso, debemos lamentar que el propósito de reforzar la solvencia patrimonial de la cooperativa sólo se haya traducido en el establecimiento de un capital legal mínimo, sin que se haya llegado a reflejar también en la regulación de los criterios para la distribución de los excedentes y la imputación de las pérdidas. Cabe afirmar, en este sentido, que el Proyecto regula la distribución de excedentes netos en su art. 67, conforme al cual “anualmente, de los excedentes netos del ejercicio económico se destinará: a) Al Fondo de Reserva Obligatorio y al Fondo de Formación y Promoción una cuantía global mínima del 30%, destinándose un 5% de los excedentes como mínimo al Fondo

37.- *La inexistencia de un derecho de oposición de los acreedores en la reducción del capital social mínimo ha sido objeto de severas críticas tanto con respecto a la Ley General de Cooperativas como con respecto al Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia. Así, con respecto a la primera, el Prof. VICENT CHULIÁ [en PAZ CANALEJO / VICENT CHULIÁ, Comentarios al Código de Comercio y legislación mercantil especial. Tomo XX: Ley General de Cooperativas. Vol. 1º, Edersa, Madrid, 1989, pág. 286] ha señalado que “la LGC incurre en la incongruencia de reforzar notablemente las garantías o requisitos para la modificación de Estatutos (...), pero omite el régimen de protección de los acreedores en la modificación consistente en reducción de capital social mínimo, cuando responde a restitución de las aportaciones a los socios y no a pérdidas (...). Es un defecto grave de la Ley que ni siquiera puede salvarse vía Estatutos. Estos se limitan a configurar una mención estatutaria obligatoria, cuya modificación exige cumplir los requisitos del art. 98. Pero no están obligados a establecer garantías a favor de los acreedores, por mucho que éstos queden enterados de que se va a proceder a la reducción del capital social mínimo”. Con respecto al Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia, las críticas a la ausencia de un derecho de oposición de los acreedores en las reducciones del capital social mínimo proceden de TOBIO RIVAS [“A modificación de estatutos no Proyecto de Lei de Cooperativas de Galicia”, en Cooperativismo e Economía Social, núm. 16 (julio-diciembre 1997), pág. 247. Para esta autora, “es cierto que el Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia –a diferencia de otras leyes de cooperativas– exige dar publicidad al acuerdo que modifique el capital social mínimo. Sin embargo, también sería conveniente establecer alguna medida que les permitiese a los acreedores de la sociedad gozar de algunas garantías en el supuesto de reducción del capital social mínimo”.*

38.- *Debemos tener presente, a este respecto, que, según el art. 5 del Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia, el capital social mínimo (ya sea el mínimo legalmente previsto o un capital social mínimo superior fijado en los Estatutos) deberá estar desembolsado en su totalidad desde la constitución de la cooperativa.*

39.- *Según el art. 14.1.4 del Proyecto, la cifra del capital social mínimo es una mención obligatoria de los Estatutos.*

40.- *Vid., en este sentido, el inciso final del art. 5.2 del Proyecto, conforme al cual “la variación de la cifra de este capital requiere modificación estatutaria y su acuerdo deberá publicarse en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia donde radique el domicilio social de la cooperativa”.*

41.- *Cfr. la regulación del derecho de oposición de los acreedores a la reducción del capital social en el art. 166.1 de la vigente Ley de Sociedades Anónimas, conforme al cual “los acreedores cuyo crédito haya nacido antes de la fecha del último anuncio del acuerdo de reducción del capital tendrán el derecho de oponerse a la reducción hasta que se les garanticen los créditos no vencidos en el momento de la publicación”.*

42.- *En nuestra opinión, el establecimiento de un capital legal mínimo, unido a la inexistencia de un derecho de oposición de los acreedores a la reducción del capital social, puede llegar a generar efectos contraproducentes para aquellas cooperativas que cuenten en sus Estatutos con un capital social mínimo superior al mínimo legal. Cabe señalar que, con respecto a estas cooperativas, debería ser la cifra de capital social mínimo recogida en los Estatutos la que, en un principio, cumpliera una función de garantía con respecto a los terceros acreedores. Sin embargo, esa función de garantía sólo va a ser desarrollada por el capital legal mínimo. El Proyecto, en efecto, sólo asegura a los acreedores que la cifra de capital social no se verá reducida por debajo del mínimo legal; pero, como ya hemos expuesto, no arbitra ningún procedimiento de defensa de estos acreedores en caso de reducción del capital social mínimo fijado en los Estatutos hasta una cifra que no sea inferior al mínimo legalmente previsto.*

de Formación y Promoción y por lo menos un 20% de estos excedentes al Fondo de Reserva Obligatorio; b) El resto estará a disposición de la Asamblea General, que podrá distribuirlo en la forma siguiente: retorno cooperativo a los socios, dotación a fondos de reserva voluntarios con carácter irrepartible o repartible en todo o en parte, a incrementar los fondos de reserva obligatorios y a la participación de los trabajadores asalariados en los resultados de la cooperativa⁴³.

Sin embargo, al regular la imputación de pérdidas, el Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia permite la imputación íntegra de las mismas al Fondo de Reserva Obligatorio. Así se deduce de lo dispuesto en el art. 69, conforme al cual "los Estatutos podrán fijar los criterios para la compensación de las pérdidas, siendo válido imputarlas a una cuenta especial para su amortización con cargo a futuros resultados positivos, dentro del plazo máximo de seis años. En la compensación de pérdidas, la cooperativa tendrá que sujetarse al siguiente orden: a) Al Fondo de Reserva Obligatorio, en primer lugar; b) A los Fondos de reserva voluntarios; c) La cuantía no compensada con los fondos obligatorios y voluntarios se les imputará a los socios en proporción a las operaciones, a los servicios o a las actividades realizadas por cada uno de ellos con la cooperativa, sin que en ningún caso se puedan imputar en función de las aportaciones al capital social".

Así las cosas, no parecen necesarios profundos argumentos para concluir que una asignación mínima de los Fondos en aquellos ejercicios que existan excedentes, unida a una imputación íntegra de las pérdidas, en aquellos ejercicios que existan, al Fondo de Reserva Obligatorio, podrá reducir a este último a unos niveles mínimos. Una situación ésta que, a nuestro juicio, resulta poco deseable, pues no cabe olvidar que, en una sociedad de capital variable como la cooperativa, el Fondo de Reserva Obligatorio constituye, como afirma la doctrina⁴⁴, el arma principal para dotar a la cooperativa de credibilidad frente a terceros. Por consiguiente, hubiese resultado preferible ordenar la imputación de pérdidas, en primer término, a los fondos de reserva voluntarios, admitiéndose la imputación al Fondo de Reserva Obligatorio con carácter subsidiario y fijando un límite^{45,46}.

43.- *Procede señalar en este punto que dentro del concepto de excedente neto que utiliza el Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia se incluyen tanto los excedentes derivados de las operaciones con los socios como una porción de los beneficios derivados de operaciones con terceros o de operaciones de carácter extraordinario. Así se deduce del art. 66 del Proyecto, conforme al cual "para la determinación de los excedentes netos se aplicarán las normas y los criterios establecidos en el Código de Comercio y en la normativa contable que resulte aplicable. No obstante, se considerarán como gastos deducibles para la determinación de los excedentes netos los siguientes: a) El importe de los bienes entregados para la gestión cooperativa, en valoración no superior a los precios reales de liquidación, así como el importe de los anticipos laborales de los socios trabajadores y de trabajo en cuantía global no superior a las retribuciones normales en la zona para el sector de actividad correspondiente; b) Los intereses debidos por las aportaciones al capital social y por las prestaciones y las financiaciones no integradas en el capital social. Figurarán en contabilidad separadamente y se destinarán como mínimo el 50% al Fondo de Reserva Obligatorio los beneficios obtenidos de las operaciones cooperativizadas realizadas con terceros no socios. Los beneficios procedentes de plusvalías en la enajenación de los elementos del activo inmovilizado o los obtenidos de otras fuentes ajenas a los fines específicos de la cooperativa, así como los derivados de inversiones o participaciones en sociedades de naturaleza no cooperativa, se destinarán en un 50% como mínimo al Fondo de Reserva Obligatorio y por lo menos en un 25% a la dotación de capital social debidamente acreditado a cada socio en función de su participación en las actividades cooperativizadas"* (cursiva del autor).

44.- Vid. MERINO HERNÁNDEZ, "Comentario...", op. cit., pág. 106.

45.- En idéntico sentido, vid. MERINO HERNÁNDEZ, "Comentario...", op. cit., pág. 107.

46.- No obstante, procede señalar que el Grupo Parlamentario del Partido Popular ha presentado una enmienda por la que el art. 69.2 quedaría redactado del siguiente modo: "en la compensación de pérdidas, la cooperativa tendrá que ajustarse al siguiente orden: a) Al Fondo de Reserva Obligatorio; b) A los Fondos de Reserva voluntarios, c) La cuantía no compensada con los fondos obligatorios y voluntarios se les imputará a los socios en proporción a las operaciones, a los servicios o a las actividades cooperativizadas realizadas por cada uno de .../...

3.3. Ya hemos tenido ocasión de exponer que el propósito de reforzar el carácter empresarial de la cooperativa se refleja también en una relativa ampliación de las vías para la captación de recursos externos.

A este respecto, procede destacar, en primer término, la introducción en el Proyecto de la figura del socio colaborador, de contornos más amplios que el asociado previsto en la Ley General de Cooperativas. El socio colaborador, en efecto, se define en el art. 29 del Proyecto como aquella persona física o jurídica, pública o privada que, sin poder realizar plenamente el objeto social cooperativo, pueda colaborar a su consecución. Una ambigua definición bajo la cual parece que tendrán cabida tanto aquellas personas que desarrollen alguna actividad instrumental para la actividad cooperativizada como aquellas otras que se limiten a aportar capital. En este último caso, el socio colaborador que se limite a aportar capital podrá percibir el interés pactado, interés que no podrá ser inferior al percibido por los socios ni exceder en más de seis puntos el interés legal del dinero. Por el contrario, el socio colaborador no tendrá derecho al retorno cooperativo.

Junto al socio colaborador, el Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia contempla otras formas de captación de recursos externos en su art. 65. Así, y a través de una copia casi literal del art. 65 de la Ley vasca de cooperativas, el art. 65 del Proyecto gallego contempla, junto a las cuotas de ingreso o periódicas, cuatro fórmulas de captación de recursos externos: la emisión de obligaciones, la admisión de financiación voluntaria de los socios o de terceros bajo cualquier modalidad jurídica, la emisión de títulos participativos y, finalmente, la contratación de cuentas en participación.

Ahora bien, a diferencia de lo previsto en la Ley vasca de cooperativas⁴⁸ (y a diferencia, también, de lo previsto en el Borrador de Anteproyecto de la Ley estatal de cooperativas⁴⁹), el Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia no contempla las denominadas cooperativas de capital mixto⁵⁰, cuya introducción en la nueva legislación había sido solicitada por algún sector del movimiento cooperativo. Según este sector, la introducción de este tipo de cooperativas podría llegar a constituir un medio adecuado para la captación de recursos externos. Los autores del Proyecto, en cambio, estimaron que

...ellos en la cooperativa, sin que en ningún caso se puedan imputar en función de las aportaciones al capital social". Esta enmienda, por lo demás, carece de justificación expresa. Pero, aparentemente, parece que con la misma se pretende suprimir la obligación de imputar las pérdidas, "en primer lugar", al Fondo de Reserva Obligatorio, dejando en manos de la cooperativa la decisión de imputar las pérdidas en primer lugar a este fondo o a los fondos de reserva voluntarios. Sin embargo, no parece claro que este resultado final pueda ser conseguido mediante la aprobación de la enmienda transcrita. En efecto, no podemos olvidar que la enmienda no modifica el inciso inicial del art. 69.2, conforme al cual, "en la compensación de pérdidas, la cooperativa tendrá que sujetarse al siguiente orden...". Obvia decir que, en estas circunstancias, el art. 69.2 podrá seguir siendo interpretado en el sentido de que las pérdidas deben ser imputadas, en primer término, al Fondo de Reserva Obligatorio.

47.-Vid., en este sentido, FERNÁNDEZ ALBOR BALTAR, "Estatuto jurídico de los socios", en *Cooperativismo e Economía Social*, núm. 16 (julio-diciembre 1997), pág. 56.

48.-Cfr. art. 136 de la Ley vasca de cooperativas, según el cual "son cooperativas mixtas aquellas en las que existen socios minoritarios cuyo derecho de voto en la Asamblea General se podrá determinar, de modo exclusivo o preferente, en función del capital aportado, que estará representado por medio de títulos o anotaciones en cuenta, sometidos a la legislación reguladora del mercado de valores".

49.- Cfr. art. 76 del Borrador, que define las cooperativas mixtas en términos similares a los recogidos en la Ley vasca.

50.- Sobre las cooperativas de capital mixto, vid. TATO PLAZA, "Breves notas en torno ó réxime xurídico das cooperativas de capital mixto", en *Cooperativismo e economía social*, núm. 15 (enero-junio 1997), págs. 3 y sigs.

se trataba de una figura arriesgada y que, en todo caso, las posibilidades que abren este tipo de cooperativas están ya cubiertas por el Proyecto al contemplar la figura del socio colaborador⁵¹.

[V]

En las páginas que preceden hemos intentado ofrecer una panorámica global de los objetivos fundamentales del Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia y de las principales modificaciones que, como consecuencia de aquellos objetivos, se van a introducir en el nuevo marco legislativo del cooperativismo gallego. Por razones obvias, no hemos procedido a un análisis exhaustivo del contenido del Proyecto. Sin embargo, las consideraciones realizadas nos permiten constatar, además de un cierto deseo de adaptación de la legislación a las peculiaridades propias del cooperativismo gallego, una clara tendencia a reforzar el carácter empresarial de las cooperativas. Creemos, por lo demás, que bajo este propósito de reforzar el carácter empresarial de las cooperativas se esconde la tradicional y ampliamente conocida dialéctica entre mercado y cooperación. Por esta razón, entendemos que las soluciones que ofrece el Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia deberían ser englobadas en una reflexión más amplia sobre la tensión descrita y las consecuencias que ha producido o producirá en la legislación cooperativa comparada, estatal o autonómica. Al término de este proceso, quizás podamos intuir o averiguar cuál es el precio que deberá pagar el cooperativismo para, en palabras de la Exposición de Motivos del Proyecto, “poder competir y subsistir”.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL, *Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la identidad cooperativa. Los principios cooperativos*, Coceta / Infes, 1996.
- ASOCIACIÓN GALLEGA DE COOPERATIVAS AGRARIAS (AGACA), “Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia. Posición de Agaca respecto do mesmo”, en *Cooperación galega*, núm. 36 (1997), págs. 5 y sigs.
- BORJABAD GONZALO, *Manual de Derecho cooperativo general y catalán*, Bosch, Barcelona, 1993.
- CASTRO RODRÍGUEZ, “Apuntes sobre un proceso de discusión sobre a Lei Galega de Cooperativas no interior da Federación Sinerxia”, en *Cooperativismo e Economía Social*, núm. 14 (1996), págs. 3 y sigs.

51. - El debate en torno a la posibilidad de introducir en el Proyecto las cooperativas de capital mixto puede ser consultado en la página 14 del Acta sobre as alegacións e propostas feitas polas Asociacións de Cooperativas ó Proxecto de Lei de Cooperativas de Galicia.

52. - Como ya hemos tenido ocasión de comprobar, creemos que no siempre se procede con éxito a esa adaptación. Además, coincidimos con el Consejo Económico y Social cuando afirma que, en ocasiones, se echa en falta una reflexión legislativa propia; vid. supra nota al pie núm. 28

- CELAYA ULIBARRI, *Capital y sociedad cooperativa*, Tecnos, Madrid, 1992.
- CONSELLO ECONÓMICO E SOCIAL DE GALICIA, Proposta de Dictame sobre o Anteproxecto de Lei de Cooperativas de Galicia, fotocopia.
- FAJARDO GARCÍA, *La gestión económica de la cooperativa: responsabilidad de los socios*, Tecnos, Madrid, 1997.
- FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS SINERXIA, Documento base para a discusión do Proxecto de Lei Galega de Cooperativas, Federación de Cooperativas Sinerxia, Pontevedra, 1996.
- FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS SINERXIA, Emendas ao primeiro borrador do Proxecto de Lei de Cooperativas de Galicia, enero de 1997, fotocopia.
- FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS SINERXIA, Propostas de Sinerxia para o Proxecto de Lei de Cooperativas de Galicia, fotocopia.
- MONZÓN / ZEVI (dir.), *Cooperativas, mercado, principios cooperativos*, Ciriec / Infes, 1994.
- PANIAGUA ZURERA, *Mutualidad y lucro en la sociedad cooperativa*, Mc. Graw Hill, Madrid, 1997.
- PAZ CANALEJO / VICENT CHULIÁ, *Comentarios al Código de Comercio y Legislación Mercantil Especial*. Tomo XX: Ley General de Cooperativas, Edersa, Madrid, 1994.
- POUSA ANTELO, *¿Valen ou non as cooperativas de explotación comunitaria pra o campo galego?*, Galaxia, Vigo, 1971.
- SERRANO SOLDEVILLA, *La cooperativa como sociedad abierta*, Sevilla, 1982.
- TATO PLAZA, "O novo marco lexislativo do cooperativismo galego", en *Primeiro Congreso da Federación de Cooperativas Sinerxia*. Memoria, Federación de cooperativas Sinerxia, 1997, págs. 30 y sigs.
- TATO PLAZA (coord.), *Cooperativismo e Economía Social*, núm. 16, monográfico dedicado al Proyecto de Ley de Cooperativas de Galicia.
- TATO PLAZA, "Breves notas en torno ó réxime xurídico das cooperativas de capital mixto", en *Cooperativismo e Economía Social*, núm. 15, págs. 3 y sigs.
- UNION DE COOPERATIVAS AGRARIAS DE FERROL (UCAFE), Ley de Cooperativas de Galicia, fotocopia.
- UNION GALEGA DE COOPERATIVAS DE TRABALLO ASOCIADO (UGACOTA), Propuestas y comentarios al Anteproyecto de Ley Gallega de Cooperativas, fotocopia.

VICENT CHULIÁ, "Los órganos sociales de la cooperativa", en *Revista Jurídica de Cataluña*, 1978, págs. 65 y sigs.

VV.AA., *Comunidades de bienes, cooperativas y otras formas de empresa*, Consejo General del Notariado, Madrid, 1996.

XUNTA DE GALICIA, Acta sobre as alegacións e propostas feitas polas Asociacións de Cooperativas ó Proxecto de Lei de Cooperativas de Galicia, enero de 1998, fotocopia.