

Notas sobre la Ley 27/1999 de 16 de julio, de Cooperativas

Por Juan José Marín López

Profesor Titular de Derecho Civil. Universidad de Castilla-La Mancha

Diario La Ley, Sección Doctrina, 1999, Ref. D-284, tomo 6, Editorial LA LEY

LA LEY 11056/2001

Normativa comentada

I. Legislación estatal y legislación autonómica sobre cooperativas

1. La finalidad de estas notas es ofrecer una visión panorámica de la nueva legislación en materia de cooperativas, como manifestación de un amplio movimiento de reforma en el que se ven involucrados tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. En lo que se refiere al Estado, ha sido aprobada recientemente en las Cortes Generales la nueva Ley de Cooperativas (Ley 27/1999 de 16 de julio; *Boletín Oficial del Estado* núm. 170, de 17 de julio de 1999). La ponencia tiene por objeto fundamentalmente este nuevo texto estatal de cooperativas. Sin embargo la reforma de la legislación cooperativa afecta de modo muy principal también a las Comunidades Autónomas.

En efecto, desde la aprobación de la Constitución y la configuración del Estado español en el llamado Estado de las Autonomías, las Comunidades Autónomas de mayor techo competencial (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) asumieron en sus Estatutos de Autonomía competencia exclusiva en materia de cooperativas. Al amparo de esta competencia exclusiva empezaron esas Comunidades a dictar sus primeras leyes sobre cooperativas. Después de los Pactos Autonómicos alcanzados entre el PSOE y el PP en 1992, la Ley Orgánica 9/1992 de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución, transfirió a las Comunidades Autónomas de menor techo competencial, o de segundo grado, la competencia *exclusiva* en materia de cooperativas. Estas Comunidades modificaron a lo largo del año 1994 sus respectivos Estatutos de Autonomía para asumir las competencias transferidas por la Ley Orgánica 9/1992. Ello significa que, al día de hoy, las diecisiete Comunidades Autónomas en que está constituido el Estado español tienen competencia exclusiva en materia de cooperativas (no tienen esta competencia las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), y que todas ellas, por tanto, están habilitadas para dictar su propia ley de cooperativas, cuya aplicación en el territorio correspondiente supondrá, como es lógico, la paralela inaplicación de la ley estatal.

En virtud de esa competencia exclusiva, son muchas las Comunidades Autónomas que al día de hoy cuentan con una legislación propia en materia de cooperativas. El año 1998 ha sido especialmente pródigo en esta materia, pues un total de cuatro Comunidades han aprobado su ley de cooperativas, o han modificado la que hasta entonces venía rigiendo. En lo que llevamos de 1999, una Comunidad ha dictado por primera vez su ley de cooperativas (Madrid) y otra ha aprobado una nueva ley sustitutiva de la que venía rigiendo hasta entonces (Andalucía). En concreto, existen leyes sobre cooperativas en las Comunidades Autónomas de Cataluña (Decreto Legislativo 1/1992 de 10 de febrero), País Vasco (Ley 3/1993 de 24 de junio), Navarra (Ley Foral 12/1996 de 2 de julio), Extremadura (Ley 2/1998 de 26 de marzo), Valencia (Decreto Legislativo 1/1998 de 23 de junio), Galicia (Ley 5/1998 de 18 de diciembre), Aragón (Ley 9/1998 de 22 de diciembre), Madrid (Ley 4/1999 de 30 de marzo) y

Andalucía (Ley 2/1999 de 31 de marzo). Nueve Comunidades, sobre un total de diecisiete, tienen leyes propias de cooperativas. Es muy posible, sin embargo, que semejante elenco se incremente en un plazo de tiempo no excesivamente largo.

2. Las leyes de cooperativas dictadas hasta la fecha por las Comunidades Autónomas son por lo general *leyes de contenido muy amplio*, que prácticamente abarcan todos los extremos normativos y por lo general con un decidido afán reglamentista. De hecho, es muy sintomático que ninguna ley autonómica de cooperativas esté completada por un reglamento de desarrollo, instrumento que se revela inútil en la medida en que, como se ha señalado, su contenido es muy amplio y concreto. Las leyes autonómicas más recientes superan con creces el centenar de artículos.

El desarrollo del Derecho cooperativo de las Comunidades Autónomas no ha encontrado hasta la fecha la oposición del Estado. Quiere decirse con ello que el Estado no ha impugnado las leyes autonómicas ante el Tribunal Constitucional. Es muy probable que en esta decisión hayan pesado sobremanera las primeras decisiones de ese Tribunal emanadas en la década de los ochenta con ocasión de la impugnación de la primera ley de cooperativas del País Vasco y de algunas resoluciones sobre la cooperativa de crédito Caja Laboral Popular. En esas decisiones, el Tribunal confirmó con energía la competencia exclusiva de las Comunidades en materia de cooperativas, prácticamente sin limitación de clase alguna, y de ahí que el Estado, seguramente por temor a no ver prosperar sus impugnaciones, no haya planteado nuevos recursos con posterioridad.

Ello significa que, en la práctica, el desarrollo autonómico del Derecho de cooperativas no conoce ningún límite. Siempre que sea materia *relacionada* con las cooperativas, de hecho la Comunidad Autónoma de que se trate puede incluir en su legislación propia la normativa que estime más conveniente. Es cierto que la transferencia de la competencia exclusiva a las Comunidades de menor techo competencial se produjo en la Ley Orgánica 9/1992 con la cautela de que habían de *respetar la «legislación mercantil»* (art. 2 c de la Ley Orgánica 9/1992), pero son bien escasas las consecuencias prácticas que se han derivado de esa necesidad de respeto por parte de las Comunidades Autónomas de la «legislación mercantil». La misma consideración cabe hacer a propósito de las leyes de cooperativas de las Comunidades Autónomas de primer grado, en cuyos Estatutos también se recogía la garantía de salvaguarda de la «legislación mercantil». Salvo aspectos muy episódicos que claramente entran dentro del ámbito de la «legislación mercantil» (por ejemplo, contabilidad), las Comunidades vienen gozando de un amplio margen de maniobra para dotarse cada una de ellas de su propia ley de cooperativas. Cuestión distinta es que, por la fuerza de las cosas, las opciones de regulación sean limitadas, por lo que unas y otras, en mayor o menor medida, acaban por contener normas altamente similares. En este aspecto, y por razones fundamentalmente ligadas a su honda tradición en materia de cooperativas y a la participación en su elaboración de personas de alta cualificación técnica, las leyes del País Vasco y de la Comunidad Valenciana han representado una avanzadilla en la legislación cooperativa y un semillero de nuevas ideas de las que luego se han aprovechado tanto el propio Estado como las restantes Comunidades Autónomas.

3. La pluralidad de leyes cooperativas obliga a extremar el cuidado a la hora de señalar el *criterio de conexión* que ha de determinar la aplicación a una determinada cooperativa de una ley o de otra. En definitiva, se trata de saber cuál es el criterio que rige en esta materia entre el Derecho del Estado y el de las Comunidades Autónomas, pues sólo de esa manera podrá saberse qué ley de cooperativas, de las varias existentes, se aplica a una concreta cooperativa. En este sentido, hay que tener claro que la determinación de cuál sea el criterio de conexión vigente en esta materia corresponde exclusivamente al Estado, y no a las Comunidades Autónomas. Esta afirmación se basa en el art. 149.1.8 de la Constitución, a cuyo tenor corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre

«normas para resolver los conflictos de leyes». Es por tanto el Estado el que debe decidir qué ley debe regir en cada caso concreto.

En la nueva Ley estatal de Cooperativas, y después de una amplia discusión en las Cortes Generales, el problema del ámbito de aplicación es abordado en su artículo 2 en los siguientes términos:

«La presente Ley será de aplicación:

A) A las Sociedades Cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal.

B) A las Sociedades Cooperativas que realicen principalmente su actividad cooperativizada en las ciudades de Ceuta y Melilla.»

Dejando al margen la letra B) de este precepto, que no presenta ningún problema porque, como se ha visto, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla carecen de competencia en materia de cooperativas, interesa hacer un par de precisiones sobre la letra A). La ley estatal se aplicará a las cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, esto es, a las que a estos efectos podemos denominar *cooperativas supraautonómicas*. Este tipo de cooperativas, puesto que desarrollan su actuación en más de un territorio autonómico, no se rigen por la ley de ninguna de ellas, sino por la estatal. Tal es la regla, salvo que se trate de cooperativa que desarrolle su actividad cooperativizada de *modo principal* en el territorio de una Comunidad. La letra A) no señala, sorprendentemente, qué sucede en tal caso, pero parece claro, puesto que el art. 2 se dedica a determinar el ámbito de aplicación de la ley estatal, que en tal supuesto no se aplicará la ley estatal, sino la autonómica que corresponda, es decir, la ley de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio desarrolle de modo principal la cooperativa su actividad cooperativizada. Ahora bien, es claro que si en dicha Comunidad Autónoma no hay ley propia de cooperativas, se aplicará la ley estatal en virtud del carácter supletorio que con carácter general corresponde al Derecho del Estado respecto del Derecho de las Comunidades Autónomas, según el art. 149.3 de la Constitución. Con todo, la ley estatal no ofrece ningún criterio para determinar cuándo se ejercita la actividad cooperativizada «de modo principal» en el territorio de una Comunidad Autónoma, lo que seguramente generará en la práctica importantes dificultades aplicativas. Tampoco hay definición legal de lo que debe entenderse por «actividad cooperativizada», expresión que debe entenderse como sinónima de actividad que constituye el objeto social de la cooperativa.

II. Líneas inspiradoras de la nueva Ley estatal de Cooperativas

4. En sus líneas y criterios generales, la Ley estatal de Cooperativas de 1999 es continuista respecto de la Ley 3/1987 de 2 de abril, General de Cooperativas. No introduce modificaciones sustanciales de calado, ni altera la configuración legal de las cooperativas, ni, en fin, constituye un texto que se aparte en modo importante de las orientaciones que hasta la fecha han regido la materia. Más que una ruptura, la Ley de 1999 es una reforma del Derecho anterior en materia de cooperativas que recoge algunas innovaciones procedentes de las más recientes leyes autonómicas. Desde el punto de vista formal, la Ley cuenta con ciento veinte artículos, trece disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, tres disposiciones derogatorias y cinco disposiciones finales.

5. El afán principal de la Ley de 1999 viene dado por la *adaptación de las cooperativas a la competitividad* del mercado, permitiendo su participación en éste en condiciones paritarias a las empresas que adoptan otra forma jurídica societaria. El Preámbulo es suficientemente explícito en este punto, y de modo persistente se alude a este objetivo, como se desprende de los siguientes pasajes: «los cambios tecnológicos, económicos y en la organización de trabajo que dan especial protagonismo a las pequeñas y medianas empresas, junto a la aparición de nuevos "yacimientos de empleo", abren a las cooperativas amplias expectativas para su expansión, pero, a la vez, exigen

que su formulación jurídica encuentre sólidos soportes para su consolidación como empresa»; «para las Sociedades Cooperativas (*sic*), en un mundo cada vez más competitivo y riguroso en las reglas del mercado, la competitividad se ha convertido en un valor consustancial a su naturaleza cooperativa, pues en vano podría mantener sus valores sociales si fallasen la eficacia y la rentabilidad propias de su carácter empresarial»; «objeto de la nueva Ley es, precisamente que los valores que encarna la figura histórica del cooperativismo -respuesta de la sociedad civil a los constantes e innovadores condicionamientos económicos-, sean compatibles y guarden un adecuado equilibrio con el fin último del conjunto de socios, que es la rentabilidad económica y el éxito de su proyecto empresarial»; «era necesaria una nueva Ley de Cooperativas que, reforzando los principios básicos del espíritu del cooperativismo, fuera un útil instrumento jurídico para hacer frente a los grandes desafíos económicos y empresariales que representa la entrada en la Unión Monetaria Europea».

Estos objetivos, declaradamente perseguidos por la nueva Ley, comportan como es lógico la introducción de reformas legales que faciliten su consecución. En este aspecto, la Ley presenta una triple orientación general. En primer lugar, muchas de sus novedades vienen aconsejadas por las *modificaciones que ha sufrido el Derecho de Sociedades* desde 1989 para adaptarlas al Derecho comunitario; a semejanza de estas modificaciones, dice el Preámbulo, «se han introducido algunas novedosas regulaciones que parece muy conveniente incorporar también a la legislación cooperativa, como las que afectan, entre otras, a la publicidad societaria, al depósito de cuentas anuales, a las transformaciones y fusiones, a las competencias de los órganos de administración y a los derechos y obligaciones de los socios». En segundo lugar, se introduce una amplia dosis de *flexibilización del régimen jurídico de las cooperativas*, «donde las propias Cooperativas puedan entrar a autorregularse, y establece los principios que, con carácter general, deben ser aplicados en su actuación, huyendo del carácter reglamentista que en muchos aspectos, dificulta la actividad societaria». Finalmente, en tercer lugar, se trata de facilitar la *financiación empresarial* de las cooperativas, pues «un objetivo prioritario es reforzar la consolidación empresarial de la Cooperativa, para lo que ha sido preciso flexibilizar su régimen económico y societario y acoger novedades en materia de financiación empresarial. Así -continúa el Preámbulo-, el reforzamiento del órgano de gobierno y administración o la habilitación de acceso a nuevas modalidades de captación de recursos permanentes mediante la emisión de participaciones especiales, o de títulos participativos». Con todas estas medidas se trata en última instancia de ofrecer los cauces necesarios para que las cooperativas puedan erigirse en verdaderas y auténticas alternativas a las restantes formas de ejercicio de una actividad empresarial, colocándolas en igualdad de condiciones a las sociedades mercantiles tradicionales (anónimas y de responsabilidad limitada, fundamentalmente). Está por ver si esa «inmersión» de la cooperativa en el mercado provoca o no la desnaturalización de los principios cooperativos formulados por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).

6. El resto de la ponencia se dedica a examinar las novedades jurídicas más relevantes de la Ley de 1999, a cuyo través se concretan las declaraciones genéricas que se acaban de examinar.

a) La nueva Ley reduce el número de socios necesario para constituir una cooperativa, tratando de esta manera de fomentar su constitución. En efecto, frente a los cinco socios que, como mínimo, exige la Ley de 1987 (art. 7), en la Ley de 1999 bastan *tres socios* para constituir una cooperativa (art. 8.1). Con la misma finalidad facilitadora de la constitución de las cooperativas, la nueva Ley suprime la Asamblea constituyente, integrada por los promotores de la cooperativa y regulada en el art. 9 de la Ley de 1987, y entre cuyos cometidos figuraba la designación, de entre los promotores, de las personas que han de otorgar la escritura de constitución. En la Ley de 1999, la escritura pública de constitución de la cooperativa será otorgada «por todos los promotores» (art. 10.1).

b) Persiste la posibilidad de que *cualquier actividad empresarial* pueda constituir el objeto de la cooperativa, abandonando de este modo a los particulares interesados en el desarrollo de una empresa la elección de la forma

jurídica a la que desean acogerse para la consecución de sus objetivos. El art. 1.2 de la Ley de 1999, que coincide casi exactamente con el art. 1.2 de la Ley de 1987, dispone que «cualquier actividad económica lícita podrá ser organizada y desarrollada mediante una Sociedad constituida al amparo de la presente Ley». Existe, ciertamente, una clasificación de las cooperativas en el art. 6, que enumera un total de doce tipos (de trabajo asociado, de consumidores y usuarios, de viviendas, agrarias, de explotación comunitaria de la tierra, de servicios, del mar, de transportistas, de seguros, sanitarias, de enseñanza y de crédito), pero se trata de una clasificación meramente potestativa («podrán clasificarse», dice el art. 6) y que, desde luego, no supone una limitación a las actividades empresariales que pueden ser acometidas a través de la constitución de una cooperativa. Por tanto, a salvo de las reservas establecidas por alguna norma jurídica (por ejemplo, la que exige que los bancos adopten forzosamente la forma de sociedad anónima), las cooperativas pueden constituirse para el desarrollo de cualquier actividad empresarial o económica.

c) La nueva Ley, dice el Preámbulo, crea «las Secciones, que permiten desarrollar actividades económicas y sociales específicas dentro de su ámbito». En rigor, no es que la Ley cree las *Secciones de la cooperativa*, sino que permite su creación por vía estatutaria. En efecto, el art. 5.1 de la Ley de 1999 dispone que «los Estatutos de la Cooperativa podrán prever y regular la constitución y funcionamiento de Secciones, que desarrollen, dentro del objeto social, actividades económico-sociales específicas con autonomía de gestión, patrimonio separado y cuentas de explotación diferentes, sin perjuicio de la contabilidad general de la Cooperativa». Como se ve, la creación de secciones en la cooperativa depende en última instancia de lo que prevean los Estatutos, ya que no se trata de una imposición legal.

La Ley configura las secciones de una manera híbrida, pues tanto las dota de autonomía para ciertas cosas como se la niega para otras. Así, como se ha visto, gozan de «autonomía de gestión, patrimonio separado y cuentas de explotación diferente» (art. 5.1). Sin embargo, no tienen contabilidad propia, sino que participan en la contabilidad general de la cooperativa; la representación y gestión de la sección corresponde en todo caso al Consejo Rector de la cooperativa (art. 5.1), lo que significa que carecen de órganos gestores y representativos propios. Los intereses de la sección están siempre supeditados a los de la cooperativa, y seguramente ésta es la razón que explica la previsión del art. 5.3, que permite que la asamblea general de la cooperativa suspenda los acuerdos de la asamblea de socios de una sección, si considera que éstos son contrarios a la Ley, los Estatutos o los intereses generales de la cooperativa; todo ello, naturalmente, sin perjuicio de la posibilidad de impugnar judicialmente los acuerdos de la sección en las condiciones en que, con carácter general, cabe impugnar judicialmente los acuerdos de la propia cooperativa (Cfr. básicamente art. 31 de la Ley). La sección carece de personalidad jurídica propia; la única existente es la de la cooperativa, adquirida como consecuencia de su inscripción en el Registro de Cooperativas (art. 7 de la Ley). En tema de responsabilidad, sin embargo, la Ley establece una cierta separación patrimonial entre la cooperativa y la sección; en efecto, según el art. 5.2, «del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la actividad de la Sección responden, en primer lugar, las aportaciones hechas o prometidas y las garantías presentadas por los socios integrados en la Sección, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial universal de la Cooperativa». Los acreedores de la sección, por actividades realizadas por ésta, se dirigirán en primer lugar contra las aportaciones hechas o prometidas y las garantías presentadas por los socios de la sección, y únicamente en caso de insuficiencia de esas aportaciones y garantías para satisfacer sus créditos, se dirigirán contra el patrimonio de la cooperativa. No hay, por tanto, una *limitación de responsabilidad* por las deudas contraídas por la sección en el desempeño de sus actividades, pero sí una *preferencia* del patrimonio de la sección para atender sus propias deudas, sin perjuicio de que, en caso de insuficiencia de tal patrimonio, la responsabilidad recaiga en última instancia sobre el patrimonio de la cooperativa. La aplicación de esta norma exige que los propios

Estatutos de la cooperativa especifiquen qué socios integran la sección, cuáles son sus aportaciones hechas o prometidas (no, parece, las realizadas *ad hoc* a la sección, sino las verificadas en su momento a la cooperativa y que quedan afectas a la sección una vez que se constituye ésta) y qué tipo de garantías adicionales prestan, si es que realmente las hay, para el buen desarrollo por la sección de sus actividades económico-sociales específicas. Y ello porque, como indica el propio art. 5.1, son esos Estatutos los que, en su caso, podrán «prever y regular la constitución y funcionamiento» de las secciones de la cooperativa. Por tanto, salvo las reglas imperativas dictadas por el mencionado art. 5, en todos los aspectos restantes los Estatutos gozan de libertad para configurar las secciones del modo que tengan por conveniente. Se mantiene en el art. 5.4 de la Ley la mención a las secciones más tradicionales y conocidas: las de crédito.

d) La Ley flexibiliza la regulación de los *órganos sociales* de la cooperativa. Los órganos sociales necesarios son la Asamblea General, el Consejo Rector y la Intervención; potestativamente podrá preverse la existencia de un Comité de Recursos y de otras instancias de carácter consultivo o asesor, cuyas funciones se determinen en los Estatutos, que, en ningún caso, puedan confundirse con las propias de los órganos sociales necesarios (art. 19 de la Ley). La Ley contiene una regulación detallada de cada uno de los tres órganos necesarios a que se ha hecho mención (para la Asamblea General, arts. 20 a 31; para el Consejo Rector, arts. 32 a 37; para la Intervención, arts. 38 y 39; además, los arts. 40 a 43 contienen una serie de normas comunes al Consejo Rector y a la Intervención; el Comité de Recursos, órgano facultativo y no necesario, aparece contemplado en el art. 44). Un estudio detallado de estos preceptos, que no puede abordarse en este momento, nos debería demostrar si realmente es cierto que, como se dice en el Preámbulo, la nueva Ley ha «flexibilizado la regulación de los órganos sociales, permitiendo que los Estatutos fijen los criterios de funcionamiento».

De entre las novedades de la Ley en materia orgánica, el Preámbulo destaca una de ellas: la posibilidad de que los Estatutos permitan la figura del *Administrador único en las cooperativas de menos de diez socios*. El órgano de gobierno, gestión y representación de la cooperativa es con carácter general el Consejo Rector, que se define en el art. 32.1.I como «órgano colegiado de gobierno al que corresponde, al menos, la alta gestión, la supervisión de los directivos y la representación de la Sociedad Cooperativa, con sujeción a la Ley, los Estatutos y a la política general fijada por la Asamblea General». Corresponde a los Estatutos, según el art. 33.I, fijar la composición del Consejo Rector, en el bien entendido de que el número de Consejeros no podrá ser inferior a tres ni superior a quince, debiendo existir, en todo caso, un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario. Ahora bien, el art. 32.1.II permite que «en aquellas Cooperativas cuyo número de socios sea inferior a diez, los Estatutos podrán establecer la existencia de un Administrador único, persona física que ostente la condición de socio, que asumirá las competencias y funciones previstas en esta Ley para el Consejo Rector, su Presidente y Secretario». La finalidad de esta previsión es evidente: se trata de agilizar, en las cooperativas pequeñas (según el criterio del legislador, las que tienen menos de diez socios), las tareas de gestión, gobierno y representación de la cooperativa, ahorrando a ésta los costes, no sólo económicos, que supondría la existencia de un Consejo Rector colegiado que por prescripción legal habría de tener como mínimo tres socios. La figura del Administrador único es sin embargo potestativa; corresponde a los Estatutos de la cooperativa de menos de diez socios decidir si optan por esa posibilidad o, por contra, se acogen al supuesto normal de un Consejo Rector colegiado. La Ley no dicta ninguna disposición específica para el Administrador único, sino que se limita a preverla en los términos ya vistos. Por tanto, y como regla general, habrá que aplicar al Administrador único, con las debidas modulaciones, los preceptos relativos al Consejo Rector en materia de nombramiento, renovación, competencias, duración del cargo, etc. Con todo, parece que los Estatutos gozan de libertad para configurar la figura del Administrador único de la manera que más convenga a los intereses de la cooperativa; esta alternativa es la decisión más coherente con esa flexibilización en la regulación de los órganos sociales que, como principio, proclama el Preámbulo de la Ley. Ahora

bien, la regulación estatutaria del Administrador único no podrá poner en tela de juicio los preceptos relativos al Consejo Rector que se estimen imperativos (por ejemplo, no parece admisible la figura del Administrador único vitalicio), ni tampoco aquellos principios generales de toda hipótesis de representación orgánica de personas jurídicas.

e) La Ley amplía la posibilidad de que las cooperativas realicen *operaciones con terceros no socios*. Esta modificación es del máximo interés en orden a facilitar la participación de la cooperativa en el mercado en pie de igualdad con las restantes empresas que adoptan la forma jurídica de sociedad anónima, de sociedad de responsabilidad limitada o incluso de sociedad laboral, ya que tradicionalmente una de las principales limitaciones que habían pesado sobre las cooperativas consistía precisamente en ceñir al círculo de sus socios las prestaciones de la cooperativa. Sin embargo, basta comparar el art. 5.1 de la Ley de 1987 («Las Sociedades Cooperativas podrán realizar actividades y servicios cooperativizados con terceros no socios sólo cuando, para la clase de Cooperativa de que se trate, lo prevea la presente Ley y en las condiciones y con las limitaciones que establece») con el art. 4.1 de la Ley de 1999 («Las Sociedades Cooperativas podrán realizar actividades y servicios cooperativizados con terceros no socios sólo cuando *lo prevean los Estatutos*, en las condiciones y con las limitaciones que establece la presente Ley, así como otras Leyes de carácter sectorial que les sean de aplicación»; subrayados evidentemente míos) para comprobar que las modificaciones en este punto no son tan sustanciales como en principio pudiera parecer. Es cierto que ahora la permisión de las operaciones realizadas con terceros no socios no ha de ser contemplada precisamente en la Ley, sino que los Estatutos pueden autorizar este tipo de operaciones. Lo que constituye sin duda una facilidad de gran alcance, pues es muy posible que las cooperativas interesadas en ofrecer sus prestaciones al mercado en general incluyan en sus Estatutos, casi como una cláusula de estilo, la posibilidad de realizar operaciones con terceros no socios. Ahora bien, lejos de liberalizarse por completo este cauce (circunstancia que, de verificarse, seguramente daría al traste con la concepción tradicional de la cooperativa), las operaciones con terceros están sometidas a las condiciones y limitaciones establecidas en la Ley de Cooperativas y en las «otras Leyes de carácter sectorial que les sean de aplicación» (el pasaje entrecomillado procede de una enmienda aceptada en el Senado). Por tanto, para comprobar en términos reales si la nueva Ley amplía o no las posibilidades de realizar operaciones con terceros, en relación con la Ley de 1987, hay que examinar qué limitaciones establece el texto de 1999 en este sentido.

La previsión del art. 4.2 de la Ley de 1999 coincide literalmente con la del art. 5.2 de la Ley de 1987. Parece, sin embargo, que semejante previsión tenía sentido en el Derecho anterior, que partía de un principio prohibitivo de las operaciones con terceros que habría de ceder cuando la Ley abriera esa posibilidad. En la Ley de 1999, que permite que los Estatutos autoricen operaciones con terceros (opción que, como se ha apuntado, seguramente se generalizará en la práctica: la simple previsión de esta posibilidad, como es lógico, no obliga a la cooperativa a acogerse a ella), parece que el art. 4.2 únicamente tendrá sentido respecto de cooperativas cuyos Estatutos no hayan posibilitado las operaciones con terceros.

f) La Ley de 1999 regula la figura del *socio colaborador*, sustituto en apariencia de la figura del asociado que regulaba la Ley de 1987. Según el art. 14.1 de la nueva Ley, «los Estatutos podrán prever la existencia de socios colaboradores en la Cooperativa, personas físicas o jurídicas, que, sin poder desarrollar o participar en la actividad cooperativizada del objeto social de la Cooperativa, pueden contribuir a su consecución». Los socios colaboradores son sobre todo *financiadores externos* de la cooperativa, pues la principal de sus obligaciones consiste en desembolsar la aportación económica que determine la Asamblea General; la Asamblea fijará igualmente el régimen de derechos y obligaciones de estos socios colaboradores. Es muy verosímil que entre tales derechos figure la percepción de intereses por las aportaciones, pues, tratándose de personas que no son socios en sentido estricto,

el principal atractivo para «invertir» en una cooperativa es obtener una cumplida remuneración por las cantidades aportadas. Entre los derechos del socio colaborador que ha de regular la Asamblea figura destacadamente el de separación; su importancia es clara, dado que el mecanismo normal de recuperación por el socio colaborador de la aportación realizada a la cooperativa, más los intereses oportunos en su caso, es precisamente el abandono de la cooperativa, con la consiguiente obligación de ésta de restituir el capital aportado.

Las facultades de las que goza la Asamblea para determinar el estatuto jurídico del socio colaborador se encuentran limitadas por algunas previsiones que recoge el propio art. 14 con carácter imperativo. Así, su régimen de responsabilidad será el que se establece para los socios en los aps. 3 y 4 del art. 15 (responsabilidad por las deudas sociales limitada a las aportaciones suscritas, estén o no desembolsadas en su totalidad; responsabilidad personal por las deudas sociales, previa excusión del haber social, durante los cinco años siguientes a la pérdida de la condición de socio, bien que limitada hasta el importe reembolsado de sus aportaciones al capital social). De otro lado, la Ley evita que sean los socios colaboradores, que no son socios en el sentido estricto de la palabra, los que controlen la vida social, y por eso señala que las aportaciones de los socios colaboradores no podrán en ningún caso exceder del cuarenta y cinco por ciento del total de las aportaciones al capital social, ni el conjunto de votos correspondiente a ellos, sumados entre sí, podrá superar el treinta por ciento de los votos en los órganos sociales de la cooperativa. El socio colaborador, en fin, no puede en ningún caso desarrollar actividades cooperativizadas en el seno de la cooperativa; para que esto sea posible es necesario que solicite su ingreso en la cooperativa con la condición de socio normal, abandonando en consecuencia su condición de simple socio colaborador. No cabe exigir al socio colaborador nuevas aportaciones al capital social, a diferencia de lo que con carácter general, para los socios de la cooperativa, prevé el art. 46.2 de la Ley.

g) Aunque la figura de los socios colaboradores está pensada para que la cooperativa pueda obtener financiación de terceros, uno de sus principales inconvenientes estriba en que, aun de manera muy singular, los socios colaboradores son socios de la cooperativa, en cuyo seno ejercitan una serie de derechos y están sujetos al cumplimiento de ciertas obligaciones. En ocasiones puede interesar a la cooperativa la obtención de financiación externa sin que los financiadores se conviertan en socios. Tal es el modo ordinario en que las sociedades mercantiles obtienen financiación de terceros. En ese empeño de aproximar las cooperativas a esas sociedades, el art. 54 de la Ley de 1999, bajo la genérica rúbrica de «Otras financiaciones», contempla la posibilidad de que las cooperativas emitan *obligaciones o títulos participativos*. Se trata de una novedad de la máxima importancia, aunque conviene subrayar que la Ley de Cooperativas regula de manera muy sumaria ambas posibilidades, lo que significa que para completar esa regulación habrá que aplicar la legislación pertinente (Ley del Mercado de Valores, preceptos de la Ley de Sociedades Anónimas reguladores de la emisión de obligaciones, etc.).

En cuanto a las obligaciones, el art. 54.1 prevé que «las Cooperativas, por acuerdo de la Asamblea General, podrán emitir obligaciones cuyo régimen se ajustará a lo dispuesto en la legislación aplicable. Asimismo, la Asamblea General podrá acordar, cuando se trate de emisión en serie, la admisión de financiación voluntaria de socios o de terceros no socios bajo cualquier modalidad jurídica y con los plazos y condiciones que se establezcan». Los arts. 282 y ss. de la Ley de Sociedades Anónimas de 1989 regulan la emisión de obligaciones. Respecto a los títulos participativos, los términos en que se pronuncia el art. 54.2 no son más explícitos: «La Asamblea General podrá acordar la emisión de títulos participativos, que podrán tener la consideración de valores mobiliarios, y darán derecho a la remuneración que se establezca en el momento de la emisión, y que deberá estar en función de la evolución de la actividad de la Cooperativa, pudiendo, además, incorporar un interés fijo. El acuerdo de emisión - continúa el precepto-, que concretará el plazo de amortización y las demás normas de aplicación, podrá establecer el derecho de asistencia de sus titulares a la Asamblea General, con voz y sin voto».

Como modo alternativo de financiación, el art. 54.3 de la Ley de 1999 permite a las cooperativas la contratación de *cuentas en participación*, cuyo régimen se ajustará a lo establecido en el Código de Comercio. Se trata de un contrato regulado en los arts. 239 a 243 del citado Código, que constituye la manera más elemental y primitiva de financiación de otra persona, permaneciendo el financiador oculto en las relaciones que el financiado entabla con terceros. El concepto de cuentas en participación aparece en el art. 239. No parece sinceramente que en los tiempos actuales el contrato de cuentas en participación pueda resultar tan atractivo para los posibles financiadores de una cooperativa como la suscripción de obligaciones o de títulos participativos.

h) En la misma línea de flexibilización del régimen jurídico de las cooperativas cabe subrayar ciertas novedades que se aprecian en el régimen de *fusión y transformación* de las cooperativas, posibilitando el trasvase entre las diversas formas jurídicas de ejercicio de una empresa que permite nuestro ordenamiento jurídico.

Bajo el nombre de «Fusión especial», el art. 67 de la Ley de 1999 admite que las cooperativas se fusionen «con sociedades civiles o mercantiles de cualquier clase, siempre que no exista una norma legal que lo prohíba». Se trata de una posibilidad nueva que se añade a la nunca discutida de que las cooperativas se fusionen entre sí. La Ley contempla en este sentido dos modalidades de fusión (Cfr. art. 63.1): la fusión de dos cooperativas en una nueva (fusión con creación de nueva cooperativa) o la consistente en la absorción de una cooperativa por otra (fusión por absorción). Pues bien, ambas modalidades son igualmente admisibles en el caso de la fusión especial del art. 67. De este modo, si la sociedad resultante de la fusión es una cooperativa se aplicará para regular la fusión la legislación sobre cooperativas, y si lo que resulta de la fusión es una sociedad no cooperativa (por ejemplo, una sociedad de responsabilidad limitada) la fusión se regirá por la legislación que proceda (en este caso, la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada). Otro tanto cabe decir para el caso de la fusión por absorción, según que la sociedad sea una cooperativa o no. En cualquier caso, el art. 67.II ordena la aplicación de los arts. 64, 65 y 66 de la Ley en cuanto a la adopción del acuerdo y las garantías de los derechos de socios y acreedores de las cooperativas participantes. Es muy probable que, cuando la legislación aplicable a la fusión sea la contemplada en la Ley de Sociedades Anónimas o en la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada (lo que ocurrirá, como se ha visto, cuando la sociedad resultante de la fusión o la sociedad absorbente sea una de éstas), resulten de aplicación preceptos de tales leyes que se superpongan con lo previsto en los arts. 64, 65 y 66 de la Ley de Cooperativas.

Si la entidad que resulta de una fusión no es una cooperativa, los socios de ésta pueden darse de baja en la cooperativa. La baja tiene en este caso la consideración de justificada. Entonces el art. 67.II prevé dos tipos de reglas: en primer lugar, la liquidación de las aportaciones que en su momento hizo el socio que se da de baja al realizarse la fusión ha de producirse dentro del mes siguiente a la fecha en que el socio haga uso de su derecho a abandonar la cooperativa; en segundo lugar, y precisamente en garantía del pago a que tiene derecho ese socio, la fusión no podrá formalizarse hasta que se hayan pagado las liquidaciones debidas a los socios que se separan de la cooperativa. Si la entidad que resulta de la fusión no es una cooperativa, otra de las consecuencias es que ya no tiene sentido la existencia en la nueva sociedad resultante de la fusión de los Fondos propios de las cooperativas (Fondo de Educación y Promoción, Fondo de Reserva Obligatorio y, eventualmente, Fondo de Reserva Voluntario). El art. 67.III prevé que tales Fondos tendrán en este caso el destino que el art. 75 de la misma Ley ordena para el supuesto de disolución de la cooperativa. Podrá discutirse el mayor o menor acierto técnico de la regulación concreta que la Ley de Cooperativas dispone para esta «fusión especial» de las cooperativas, pero es incuestionable que se trata de un avance de importancia en esa línea de flexibilización del régimen jurídico de las cooperativas y de su paralelo acercamiento a las restantes formas jurídicas del ejercicio de una empresa.

La misma valoración merece la regulación de la transformación de las cooperativas, que el art. 69 de la nueva Ley concibe en términos extraordinariamente amplios. En efecto, según el ap. 1 de ese art. 69, «cualquier asociación o

sociedad que no tenga carácter cooperativo y las agrupaciones de interés económico podrán transformarse en una Sociedad Cooperativa siempre que, en su caso, se cumplan los requisitos de la legislación sectorial y que los respectivos miembros de aquéllas puedan asumir la posición de cooperadores en relación con el objeto social previsto para la entidad resultante de la transformación. Asimismo, las Sociedades Cooperativas podrán transformarse en sociedades civiles o mercantiles de cualquier clase. En ningún caso se verá afectada la personalidad jurídica de la entidad transformada». No es éste, naturalmente, el momento de examinar con detenimiento el muy complejo procedimiento que se ha de seguir para transformar una asociación o sociedad mercantil en cooperativa, o una cooperativa en sociedad civil o mercantil.

i) Otra novedad destacable en la nueva Ley es la creación de la figura del *grupo cooperativo*, auténtico *holding* de empresas cooperativas o megacooperativa. El asociacionismo cooperativo, en su forma más elemental, adopta la forma de cooperativa de segundo grado, que no es sino la unión de dos o más cooperativas. El art. 77 de la Ley de 1999 regula las cooperativas de segundo grado. Su objeto es promover, coordinar y desarrollar fines económicos comunes de los socios de las cooperativas asociadas, y reforzar e integrar la actividad económica de los mismos (art. 77.1.II). Las cooperativas que se unen en una cooperativa de segundo grado conservan su autonomía económica y jurídica, pues la asociación de las cooperativas se produce en régimen de igualdad entre todas ellas. No hay ninguna dominante que esté capacitada para ejercer sobre las restantes un poder decisorio, gestor o administrativo. La cooperativa de segundo grado es una unión horizontal de cooperativas que conservan su autonomía e independencia en todos los ámbitos.

El grupo cooperativo es cosa bien distinta de la cooperativa de segundo grado, pues comporta un régimen de integración vertical de cooperativas, sometidas todas ellas a una unidad de decisión que se concreta mediante instrucciones emitidas por una entidad superior que constituye la cabecera de las restantes. Estos son los caracteres que se deducen de la definición de Grupo Cooperativo que intenta el art. 78.1 de la Ley de 1999: «Se entiende por Grupo Cooperativo, a los efectos de esta Ley, el conjunto formado por varias Sociedades Cooperativas, cualquiera que sea su clase, y la entidad cabeza de grupo que ejercita facultades o emite instrucciones de obligado cumplimiento para las Cooperativas agrupadas, de forma que se produce una unidad de decisión en el ámbito de dichas facultades». Como se aprecia, las diferencias entre una cooperativa de segundo grado y un grupo cooperativo son bien elocuentes, fundamentalmente (y de este principio general emanan toda otra serie de diferencias menores) porque en el grupo existe una organización jerárquica y un grado de integración que están ausentes en la cooperativa de segundo grado. El prototipo de grupo cooperativo, en el que seguramente estaba pensando la Ley de 1999, es el Grupo Mondragón.

La profunda novedad que la figura del grupo cooperativo supone respecto del Derecho anterior aconseja establecer en este momento algunas puntualizaciones sobre su régimen jurídico. El grupo, como es lógico, está formado por sociedades cooperativas, aunque éstas pueden ser de diversas clases (téngase en cuenta la clasificación de las cooperativas contemplada en el art. 6 de la Ley, ya citado con anterioridad). No parece obligatorio, en cambio, que la entidad «cabeza de grupo», el otro elemento necesario en la organización jerárquica del grupo, sea una cooperativa. Así al menos se desprende del ap. 4 del art. 78, cuando se refiere a la naturaleza cooperativa de la entidad cabeza de grupo empleando un adverbio condicional («si es Sociedad Cooperativa»). A mi juicio, esta hipótesis resulta censurable, pues no parece lógico que una legislación sobre cooperativas regule una figura llamada grupo de cooperativas que se caracterice por la supremacía jerárquica de una entidad que no ha de revestir necesariamente la forma cooperativa. Lo más lógico es que la cabeza visible y rectora del grupo sea una cooperativa, y no una sociedad de otra clase.

Lo auténticamente característico del grupo cooperativo es la «unidad de decisión» de las cooperativas que lo

integran. Esa unidad de decisión queda garantizada mediante el reconocimiento en favor de la entidad cabeza de grupo de la potestad de emitir instrucciones que obligatoriamente deben ser acatadas y cumplidas por las cooperativas pertenecientes al grupo. Aunque todo dependerá en última instancia de la configuración que se haya dado al grupo («compromisos generales», en la denominación legal), el art. 78.2 aclara que la emisión de instrucciones podrá afectar a distintos ámbitos de gestión, administración o gobierno, entre los que podrían incluirse el establecimiento en las cooperativas de base de normas estatutarias y reglamentarias comunes, el establecimiento de relaciones asociativas entre las entidades de base y los compromisos de aportación periódica de recursos calculados en función de su respectiva evolución empresarial o cuenta de resultados. Como se ve, en ocasiones la entidad cabeza de grupo ejerce supremacía sobre las cooperativas pertenecientes al grupo no sólo en lo puramente administrativo o gestor, sino en aspectos más estructurales, ya que las instrucciones emitidas por esa entidad pueden llegar al punto de exigir modificaciones estatutarias en las cooperativas del grupo, con la finalidad última de conseguir un grado de uniformidad, que se estima deseable, en los Estatutos de las diversas cooperativas integradas.

El régimen de funcionamiento del grupo se concreta en lo que la Ley denomina «compromisos generales» (art. 78.4), que no son sino el conjunto de derechos y obligaciones que surgen entre la entidad cabeza de grupo y las cooperativas integradas, y entre éstas recíprocamente. Desde el punto de vista jurídico, esos compromisos no son sino los derechos y obligaciones derivados de un contrato. La Ley exige que los compromisos generales se recojan por escrito, bien «en los Estatutos de la entidad cabeza de grupo, si es Sociedad Cooperativa, o mediante otro documento contractual». A raíz de una enmienda aprobada en el Senado, este documento contractual deberá elevarse a escritura pública, «como garantía de la seguridad jurídica e información a las partes» (así se justifica en el documento de remisión al Congreso de las enmiendas aprobadas por el Senado). No se contempla esa misma exigencia respecto de los Estatutos de la entidad cabeza de grupo porque éstos, con carácter general, han de documentarse en escritura pública (Cfr. art. 10.1 *i*). Sea en esos Estatutos o en el documento contractual, el contenido de los compromisos generales ha de versar como mínimo sobre los siguientes extremos: duración del grupo -y consiguientemente de los compromisos-, caso de ser limitada; procedimiento para su modificación; procedimiento para la separación del grupo de una sociedad cooperativa; y facultades cuyo ejercicio se acuerda atribuir a la entidad cabeza de grupo. La modificación, ampliación o resolución de los compromisos indicados podrá efectuarse, si así se ha establecido, mediante acuerdo del órgano máximo de la entidad cabeza de grupo. La Ley admite, por tanto, el abandono absoluto de los compromisos generales en favor de la entidad cabeza de grupo, pues, siempre que así se haya previsto (lo que fácilmente ocurrirá en la práctica, dada la supremacía de la entidad cabeza de grupo sobre las cooperativas integradas), se permite que esa entidad modifique, amplíe o resuelva los compromisos. Ello significa que, aun cuando los compromisos sean el resultado más o menos consensuado de las «negociaciones» entre la entidad cabeza de grupo y las cooperativas, cabe su modificación unilateral por dicha entidad si así se prevé en los propios compromisos.

La integración de una cooperativa en un grupo cooperativo necesita el acuerdo inicial de «las entidades de base», conforme a sus propias reglas de competencia y funcionamiento (art. 78.3). Esas «entidades de base» a que se refiere el precepto no son sino las cooperativas que forman parte del grupo en un momento dado. La denominación «entidades de base» se utiliza como antitética a la de «entidad cabeza de grupo». La regulación de las condiciones de integración en un grupo cooperativo, en la medida en que se recoge en la propia Ley, no forma parte del contenido de los compromisos generales. De hecho, el art. 78.4, que es, como se ha visto, el dedicado a señalar ese contenido, se refiere al procedimiento para la separación del grupo de una cooperativa, pero no al procedimiento para el ingreso porque ese extremo ya está regulado en la propia Ley. Según el art. 78.5 de la Ley, el acuerdo de integración en un grupo se anotará en la hoja correspondiente a cada Sociedad Cooperativa en el

Registro competente; aunque nada se dice sobre la separación del grupo, parece que también esa vicisitud ha de hacerse constar en la hoja registral correspondiente de la cooperativa afectada.

La integración de varias cooperativas en un grupo no hace común la responsabilidad con terceros contraída por cualquiera de ellas. Así, sea cual sea el grado de sumisión a la entidad cabeza de grupo y las relaciones asociativas eventualmente existentes entre las cooperativas integradas, «la responsabilidad derivada de las operaciones que realicen directamente con terceros las Sociedades Cooperativas integradas en un Grupo, no alcanzará al mismo, ni a las demás Sociedades Cooperativas que lo integran» (art. 78.6). La responsabilidad de cada cooperativa se mantiene individual y separada de la responsabilidad de las restantes y de la propia de la entidad cabeza del grupo. Se trata, sin duda, de la limitación más importante a la integración de las cooperativas en el grupo, que en los aspectos gestores y administrativos puede ser prácticamente total.

j) La última de las novedades de la Ley de 1999 que interesa destacar en este apresurado repaso es la constituida por la *cooperativa mixta*. Se trata de una nueva figura en cuya regulación, según se lee en el Preámbulo, «coexisten elementos propios de la Sociedad Cooperativa y de la Sociedad Mercantil». En realidad, la coexistencia es bastante más limitada de lo que en principio pudiera parecer. Son cooperativas mixtas, según el art. 107.1 de la Ley, «aquellas en las que existen socios cuyo derecho de voto en la Asamblea General se podrá determinar, de modo exclusivo o preferente, en función del capital aportado en las condiciones establecidas estatutariamente, que estará representado por medio de títulos o anotaciones en cuenta y que se denominarán partes sociales con voto, sometidos a la legislación reguladora del mercado de valores». La principal singularidad de la cooperativa mixta estriba, como se ve, en la singularidad del derecho de voto de algunos de sus socios. En concreto, si con carácter general en la Asamblea General cada socio tiene un voto (art. 26.1), sin perjuicio de la posibilidad de establecer estatutariamente un voto plural ponderado en función de diversos criterios (art. 26.2), aunque en ningún caso el número de votos de un socio puede ser superior al tercio de los votos totales de la cooperativa, en la cooperativa mixta hay socios cuyo derecho de voto se determina no en función del principio «un socio, un voto», ni tampoco atendiendo al volumen de la actividad cooperativizada, sino «en función del capital aportado», de manera que, a mayor capital, mayor número de votos. En este sentido, la regulación del derecho de voto se aproxima extraordinariamente a la legislación sobre sociedades mercantiles, en las que la acción representa una parte del capital social que confiere entre otros el derecho de voto, de manera que, cuanto mayor sea el número de acciones, mayor será igualmente el número de votos. En la cooperativa mixta, y en las condiciones que estatutariamente se determinen, el derecho de voto será una variable del capital aportado.

La regulación estatutaria del derecho de voto en función del capital aportado no es absolutamente libre. La Ley establece una serie de límites con los que intenta salvaguardar la naturaleza cooperativa del grupo, pese a la presencia de elementos tan característicos de la legislación sobre sociedades mercantiles. El más importante de ellos, y perfectamente explicable, es el consiste en garantizar que al menos el cincuenta y uno por ciento de los votos sea atribuido a socios cuyo derecho de voto viene determinado por el art. 26 de la Ley, es decir, en función de criterios puramente cooperativos. Los votos atribuidos a los socios atendiendo al capital aportado, lo que la Ley denomina «partes sociales con voto», incluidos los votos de los socios colaboradores, cuya condición de meros financiadores de la cooperativa ya quedó vista, no pueden superar en ningún caso el cuarenta y nueve por ciento del total de votos sociales de la cooperativa.

