

Algunos aspectos cooperativos de la vida local^(*)

Existirán pocas palabras de tan vario significado como la voz «cooperación». De la definición del «Diccionario de la Lengua» se infiere que la cooperación es actividad de seres que pueden trazarse fines y cumplirlos, y por ello no sólo actividad de seres humanos, sino también de entidades como el Estado, Provincia y Municipio.

Parece ser que la voz cooperar se empezó a utilizar primero en sentido teológico, v. gr., cuando dice Bourdaloue «vosotros sois los ministros de la misericordia de Dios, sus cooperadores y coadjutores», o cuando Pascal dice, aproximándose al jansenismo, que «es por la fuerza misma de la gracia por lo que nosotros cooperamos con ella en la obra de nuestra salvación».

Adviértase, pues, que el primer sentido en que se utilizó el término cooperar subrayaba en él su significado de ayuda, pero ayuda ineficaz por sí misma. Aún más clara se encuentra esta acepción cuando se empieza a emplear la voz cooperar en el lenguaje médico, y se habla desde el siglo XVI de causa cooperativa para señalar a aquella que, sin intervenir otra, no podría producir la enfermedad.

En este sentido teológico y médico es exacta la definición de lo cooperativo como «*concursus cum alio principaliter agente*», expresión que hoy tiene plena validez en Derecho penal.

(*) V. el interesante artículo de ALBERTO GALLEGOS Y BURÍN, *La cooperación provisional a los servicios municipales*. Núm. 64 de esta Revista, julio-agosto 1952.

La cooperación se muestra, pues, en sus principios, como simple coadyuvancia o colaboración, y la actividad cooperativa es por sí misma inoperante.

En el siglo XIX, con la experiencia de Owen, Howarth, Rapp, King, Blanc, Fourier, etc., es cuando se empieza a manejar la voz cooperación en un sentido económico y social, pero no deja de emplearse en enorme variedad de acepciones, ya que la cooperación no es otra cosa en esencia sino una acción conjunta y un resultado del insoslayable carácter social del ser humano, y cabría afirmar que es la sustancia misma de la sociedad o del régimen de convivencia. Para el hombre, vivir es coexistir, y la coexistencia humana no es quiescente, sino dinámica; toda coexistencia del hombre en sociedad es, en alguna medida, cooperación. Y de igual modo toda coexistencia de entidades con fines propios en el ámbito nacional o en la esfera internacional es asimismo cooperación.

García Oviedo, en 1934, definía la cooperación como asociación de personas y capitales que se proponen la resolución de una obra común a los asociados. Y el Obispo Almarcha, en 1945, afirmaba que la cooperación, como sistema económico social, es «el concurso combinado de varias personas con el agente principal que es la persona jurídica por ella constituida para un fin común de orden económico social». Antes, en 1928, Gascón y Miramón (1) decía que cooperación y cooperativa es una forma de asociación que persigue la satisfacción de alguna necesidad común a los asociados mediante el concierto de sus propias actividades, o sea, por la acción conjunta de ellos en una obra común; y subrayaba estas tres circunstancias: a) La cooperación es el medio natural de defensa contra la opresión económica; b) Las cooperativas son escuelas prácticas de vida económica; y c) La cooperación lucha construyendo y no destruyendo.

Ortega y Gasset (2) dice que la cooperación es comunidad de trabajo, pero no una comunidad exterior y sin sentido, sino que

(1) V. *La cooperación. Estudios de iniciación cooperativa*. Un folleto de 18 páginas, 1928.

(2) V. *Personas, obras, cosas*. 2.ª edición, 1916, pág. 237.

implica comunión de los espíritus y ha de tener un sentido para cuantos en ella colaboren.

Algunos autores como Lavergne defienden la revolución cooperativa y auguran el advenimiento de un orden cooperativo que sería la consagración del socialismo de Occidente. Si quisiéramos caracterizar en breves palabras este movimiento cooperativo, se podría afirmar que su idea es la de socializar, pero a diferencia del marxismo que pretende el socialismo de la propiedad, de las cosas; lo que el cooperativismo postula es la socialización de las personas, de los hombres, de la cultura. La cooperación en este amplio sentido se nos aparece como un estilo de vida, como una manera de ser o acaso más exactamente como un punto de vista. Todas las realizaciones e instituciones sociales cobran aspecto nuevo si se contemplan a la luz de la cooperación.

La cooperación, como modo de ser, se produce no sólo entre los hombres, sino entre las instituciones, y viene por ello a ser sinónimo de armonía, integración, simbiosis, interdependencia (3). A pesar de que quizá por su composición semántica la palabra más cercana a cooperación sea colaboración, hemos prescindido adrede de la misma, pues la colaboración puede ser forzosa, pasiva y razonada, mientras que la cooperación es, por esencia, espontánea, activa y entusiasta.

Finalmente, los que no han estudiado el concepto de cooperación dicen siempre que ésta se propone suprimir el comercio, eliminar el intermediario, anular al tendero, con olvido de que la cooperación no es un sistema de supresión, sino de coordinación y construcción.

Son muy variados los aspectos cooperativos de la vida local, sobre todo teniendo en cuenta la enorme amplitud y variedad de acepciones de lo cooperativo.

Se podría tratar de la consideración sociológica del Municipio como forma la más curiosa y espontánea de la coexistencia o cooperación social, tema sociológico que con tanta maestría se ha

(3) Gaetan Piron, recientemente fallecido; Lowell Harris, Catedrático de la Universidad de Columbia, así como G. D. H. Cole, defienden la cooperación.

tratado entre nosotros por Fernández de Velasco y Ruiz del Castillo.

Podríamos hablar también de los Pósitos agrícolas, que son acaso las más antiguas cooperativas que han existido en el mundo, pero sobre los Pósitos hay bibliografía muy extensa y acertada (4) y no vamos a insistir sobre este punto.

Nos limitaremos al examen de dos problemas: I. La cooperación provincial a los servicios municipales. II. La existencia de servicios municipales cooperativos o lo que podríamos llamar la cooperativización de los servicios públicos en el ámbito municipal.

I. *La cooperación provincial para servicios municipales.*—Estado, Provincia y Municipio son tres entidades que cooperan entre sí y que a su vez todas ellas coadyuvan al cumplimiento de los fines esenciales del hombre. De las tres, el Municipio tiene la humildad y servidumbre de ser la institución más reducida y por ello aparece como subordinada y secundaria a las otras, pero al mismo tiempo es suyo el primor y el relieve de ser la institución más próxima al hombre, lo que explica acaso la tan divulgada frase de Tocqueville.

El funcionamiento de un régimen político supone la perfecta armonía y adecuación de sus esferas, Estado, Provincia y Municipio, y una simbiosis e interpenetración entre ellos, que tan claramente dejó explicado don. Carlos Ruiz del Castillo en su bellísimo folleto «La inserción de la vida local en el Estado», cuya pronta reedición queremos pedir aquí.

Explicar de qué forma el Municipio y la Provincia cooperan en la vida del Estado o detenernos en la consideración de la Provincia como centro autónomo de vida interlocal (lo que equivale casi a decir que es producto de la cooperación de los diversos Municipios), excedería con mucho de nuestro propósito.

La cooperación provincial a los servicios municipales está consagrada en la Base 43 de la Ley de 1945, que dice así: «Para la cons-

(4) V. JUAN BAUTISTA DELGADO, *Los Pósitos agrícolas*; CALLEJA, *Los Pósitos municipales*; GARCÍA ISIDRO, *Los Pósitos*. FAY, C. R., en *Cooperation at home and abroad*, menciona los Pósitos agrícolas como cooperativas españolas.

trucción de caminos vecinales la Provincia recibirá del Estado una subvención anual mientras se considere necesaria. Para la instalación de servicios municipales obligatorios, incluidos los de suministro de energía eléctrica, contra incendios, y en general los expresados en la Base 12, cuando no los puedan establecer por sí mismos los Municipios interesados, contribuirán éstos con la cantidad que corresponda a su capacidad de crédito, que será estimada sobre la base de destinar el rendimiento, si le hubiese, de los servicios, y si aquél no alcanzara a cubrir los intereses y amortización del empréstito, hasta el 15 por 100 de sus ingresos durante un período de treinta años.

La diferencia necesaria para completar la de los servicios de intereses y amortización gravitará sobre el Presupuesto provincial, que podrá ser compensado, en la parte que se acuerde, con el crédito que a tal fin se consigne en el presupuesto del Ministerio de la Gobernación, cuyo Departamento fijará anualmente la distribución de aquél y la consiguiente subvención a cada Provincia, atendida su población y la urgencia y necesidad de los servicios.»

Como vemos, en el primer párrafo se consigna una obligación estatal de subvencionar (5) que ha tenido su desarrollo y concreción en el artículo 258 de la Ley articulada de Régimen local, de 1950. La subvención es la forma más frecuente de la actividad de fomento, y el fomento, una manera de cooperación.

La interdependencia entre las tres esferas de administración territorial determina que esta Base, titulada «Cooperación provincial a los servicios municipales» empieza por consignar una obligación de ayuda del Estado a la Provincia. Se trata aquí en verdad de una cooperación del Estado a los servicios municipales; ahora bien, la Provincia no es sólo un centro autónomo de vida interlocal, sino asimismo una entidad descentralizada para servicios del Estado. Al Estado incumbe una tarea de fomento del bienestar municipal; está interesado en la existencia de caminos vecinales y para ello se sirve de la Provincia concediéndole la obli-

(5) La subvención es una manifestación de la Administración de fomento, tan ligada a la idea de la cooperación.

gación de consignar una subvención anual a las Diputaciones para la construcción de caminos vecinales. Esta obligación subsistirá hasta que se haya cumplido el plan vigente de caminos vecinales y el complementario preciso para que queden unidos por estos caminos todos los núcleos de población de más de 75 habitantes.

La obligación de cooperar la Provincia a la efectividad de todos los servicios municipales se consagra en el artículo 255 de la Ley articulada. Se parte de que muchos servicios, incluso obligatorios, no van a poder ser establecidos por el Ayuntamiento. Si los servicios se estiman obligatorios es porque son mínimos e indispensables y ante la imposibilidad de hecho de que los Ayuntamientos los realicen, la Provincia deberá cooperar a su efectividad, pero recibiendo a su vez la ayuda financiera del Estado. Es decir, que como en el caso de los caminos vecinales, se trata más bien de una cooperación estatal a los servicios municipales realizada por el intermedio de la Provincia.

La materia de la cooperación provincial a servicios municipales no tiene más precedentes en la legislación anterior que la norma contenida en el artículo 128 del Estatuto provincial, que imponía a las Diputaciones la obligación de subvencionar las obras de carácter sanitario que llevasen a cabo los Ayuntamientos.

Es un hecho indudable que los Municipios, sobre todo los pequeños, no han tenido nunca recursos bastantes para nivelar sus presupuestos, lo que motivaba que la situación de sus servicios fuera muy defectuosa, e incluso en ocasiones no podían montar los servicios municipales estimados como mínimos.

Las normas contenidas en los artículos 255 a 258 de la Ley articulada de Régimen local, sobre constituir una novedad con respecto a la legislación anterior, y acaso por esta misma circunstancia, no han tenido por lo menos hasta el día plena actividad, ya que mal puede la Provincia cooperar a los servicios municipales si resulta que la Hacienda provincial es tan raquítica o más que la Hacienda municipal.

El problema de la efectividad de la cooperación a los servicios municipales es un problema de robustecimiento de la Hacienda provincial, y ello se ha reconocido así en la Ley de 3 de diciembre

de 1953, enderezada a vigorizar la Hacienda de la Provincia para que las Diputaciones provinciales puedan asumir, con plena efectividad, el deber de cooperación a los servicios municipales que les ha sido impuesto por la vigente Ley de Régimen local.

II. *Los servicios municipales cooperativos.*—El problema de los servicios municipales y de la municipalización de servicios va íntimamente ligado con la solución cooperativa, como se ve; por ejemplo, en el hecho de que algunos cooperatistas como Rivas Moreno se ocuparan de la municipalización de servicios (6). Los ejemplos más antiguos de servicios municipalizados que existen en España, tales como el «vínculo» establecido en Pamplona en el siglo XVI o los molinos y posadas municipales, tienen, a nuestro juicio, no sólo el carácter de servicios municipalizados, sino tanto o más de servicios cooperativizados, y en los Reales Decretos de González Besada sobre los mataderos y mercados jugaban tanto la idea de municipalización como la idea de «cooperativización», y buena prueba de ello son diversas obras de Rivas Moreno que se ocupan de panaderías y carnicerías cooperativas, bodegas y destilerías cooperativas, lecherías y queserías cooperativas, y en las cuales la municipalización y la cooperativización aparecen en íntimo nexo (7).

Consultando el libro, hoy tan olvidado, «Derecho consuetudinario y economía popular de España», en el que se contienen trabajos de cooperatistas tan destacados como Joaquín Costa, Manuel Pedregal, José Piernas Hurtado, etc., etc., nos encontramos con diversas muestras antiquísimas de cooperación municipal en España (8). Así, por ejemplo, la cooperación agrícola en tierras de Alister, en la que se regulaban en forma estrictamente cooperativa las tierras de aprovechamiento común, existían molinos cooperativos y una especie de cooperativas femeninas para los trabajos de hilan-

(6) RIVAS MORENO, *La municipalización de servicios*.

(7) Es divertido consignar que algunos intelectuales de la nueva hornada creen que en España nadie se ocupó de cooperación hasta que vino a imponernos esta palabra «el país más rico de la tierra».

(8) Recientemente, un articulista hablaba maravillado de Dinamarca sin explicarse tanta belleza. Es muy sencillo: educación y cooperación.

dar, calefacción y alumbrado. Es interesante que en la «rozada», tal como se practica en el pueblo de Alcorzillo, se cumple con todo rigor el principio cooperativo de la voluntad en la inscripción, pero se da también la circunstancia de que todos los vecinos, casi sin excepción, se inscriben para esta obra cooperativa. El conjunto de vecinos para la «rozada» se llama «cabildo».

Unamuno explicaba la institución cooperativa de «la lorra». Lorra en vascuence significa arrastre y aportamiento, y viene a ser una manifestación cooperativa típicamente vasca, existiendo la lorra de abono, la lorra de ovejas y la lorra de madera, que se emplea cuando algunos vecinos tratan de reedificar su casa destruída por accidente, y que desgraciadamente las inundaciones actuales habrán servido de piedra de toque para comprobar si esta vieja costumbre de la lorra vive toda vía en Vizcaya o ha muerto ya definitivamente.

Piernas Hurtado (9) describía la institución de la «andecha». Decía Piernas que la asociación cooperativa, como forma de conservación natural, es muy antigua institución y así se manifiesta desde los tiempos más primitivos. Las tradiciones cooperativas abundan en todos los Municipios de España, aunque desgraciadamente muchas se han perdido y otras se van debilitando. Entre las que se conservan (o al menos se conservaban a finales de siglo, cuando escribía Piernas Hurtado) figuraba la «andecha». La andecha es una reunión de personas, hombres y mujeres, que se juntan para trabajar gratuitamente en las tierras de los propietarios colonos que solicitan esa ayuda. Usase este procedimiento para ejecutar aquellas labores que el agricultor no puede atender con sólo su familia o que están sujetas a un plazo perentorio. Dura la andecha tanto como la faena que se aplica, pero no pasa generalmente de un día. Los que hacen el llamamiento dan de comer a los trabajadores, esforzándose por servirles lo mejor posible. Además de las andechas expresamente convocadas, hay otras que se reúnen espontáneamente. Si está a punto de pasarse o de perderse la cosecha, los convecinos entran en el prado a segar o levantar la hier-

(9) Piernas Hurtado fué uno de los más ilustres cooperativistas españoles.

ba, aunque el dueño no les llame; y cuando en una casa se ocupan en la esfolia y enrastra del maíz, los que lo saben y quieren tomar parte en el trabajo se presentan sin ser invitados. Estas andechas, celebradas de noche y a domicilio, tienen el carácter de una fiesta y acaban con canto y baile. Mucho más interesantes son las andechas que podrían llamarse piadosas o benéficas y que se emplean en servicio de las viudas, enfermos, ausentes o desvalidos por cualquier causa. Generalmente es el Párroco quien avisa estas necesidades al pueblo, exhortando a los vecinos para que vayan a trabajar en las tierras abandonadas.

La andecha no tiene como único y ni siquiera como principal fundamento el interés, y ello no sólo por la existencia de la andecha benéfica, sino porque no se trata en ella de un mero «hago para que hagas» y cada uno ayude a los demás sin saber si los otros podrán corresponderle o no en igual medida. A nuestro juicio, el carácter no recíproco de la andecha es típica y puramente cooperativo. El uno para todos, que es la primera parte del lema cooperativo (10), va muchas veces en la práctica seguido de un casi ninguno para uno; pero, sin embargo, cuando se tiene espíritu cooperativo, no se piensa para nada en esta realidad práctica y se obra con el mismo entusiasmo y afán que si fuera a ser cierto que el uno para todos producirá y tendrá como consecuencia el todos para uno. En la cooperación subyace siempre el espíritu que San Pablo expresaba con estas palabras: «Alter, alterius onera portate.»

Otras manifestaciones cooperativas municipales, tales como las «derrotas» de Santander, estudiadas por González Linares, los molinos comunes de León, estudiados por López Morán, etc., etc., pueden verse en el citado libro de «Derecho consuetudinario y economía popular de España», cuya reedición seguramente sería labor muy útil, dado que se trata de una obra no sólo agotada, sino desaparecida también del mercado de libros raros y curiosos.

(10) Lema tomado, sin duda, de la obra de ALEJANDRO DUMAS, *Los tres mosqueteros* y pronunciado por vez primera por ese Quijote francés que se llamaba D'Artagnan. Amengual sostenía en 1912 que el lema procedía de Schmoller. Pero Dumas escribió antes que Schmoller.

El problema de la cooperativización de servicios municipales, o si se quiere de funcionamiento de cooperativas municipales, no ha sido abordado todavía de una manera plena y directa, y estas notas no quieren ser otra cosa que una introducción para el análisis de esta realidad.

En la práctica son muchos los servicios municipales, o mejor dicho municipalizados, que funcionan en régimen cooperativo y seguramente la mejor manera y más profunda de que la municipalización de un servicio adquiera arraigo vecinal y lo sientan los usuarios como propio es cooperativizarlo. Si en España han de tener desarrollo las Cooperativas y si queremos sentar las bases de un orden cooperativo que empalme con la tradición española, no habrá más remedio que estudiar detenidamente la conexión que existe entre municipalización y cooperativización de los servicios públicos (11).

Como botón de muestra del enlace entre la municipalización y la cooperativización basta referirnos al problema de la vivienda, de las farmacias, y recientemente al de las centrales lecheras.

El problema de las centrales lecheras, que viene a poner de relieve la deformación del concepto de las cooperativas y cómo ahora existen tendencias a desplazar lo cooperativo de la institución, que son más bien en su esencia trusts, cartells, etc., etc., y además, formas de uniones supercapitalistas de empresa (12). Las cooperativas no son instituciones capitalistas (ni anticapitalistas, ni supercapitalistas), sino que responden a un concepto nuevo de la humanidad, a un punto de vista distinto, desde el cual se advierte que el capitalismo y el comunismo no son sino dos estadios de una misma idea equivocada: el situar al hombre al servicio de las cosas, la libertad al servicio de la propiedad.

Las instituciones cooperativas son, sin duda, la forma más eficaz para lograr que un Estado plenamente constituido, resueltos sus más acuciantes problemas externos e internos, entre decidida-

(11) En este punto puede ser muy fecunda la distinción entre obra y servicio señalada por Gallego y Burín en el artículo citado.

(12) En la briosa campaña emprendida por los economistas españoles contra la cooperación, la última palabra es afirmar que cooperación equivale a monopolio.

mente en el sendero de la institución, o sea, conforme al pensamiento de Hauriou, suscite cada vez más extensas adhesiones y arraigue profundamente, pasando de ser empresa de unos pocos a ser la empresa de todos.

En España nada impide que la municipalización se efectúe por el procedimiento cooperativo, y es más, la enumeración de los servicios que se contienen en el artículo 165 de la Ley alude casi siempre a servicios que se prestan con mucha facilidad a la forma cooperativa (piénsese en las panaderías, viviendas, pósitos, crédito, farmacias, ahorro, etc., etc.). Las empresas mixtas y las empresas privadas de que hablan los artículos 175 y 177 de la Ley pueden revestir, y de hecho revisten en ciertos casos, la forma de instituciones cooperativas.

Mas no cabe ocultar que lo cooperativo lleva hoy en España una vida lánguida, y que en vez de basarse en el propio esfuerzo (13)—última esencia de lo cooperativo—fía casi siempre todo a la acción del Estado. Ello fué quizá la causa de que no se mencionaran las entidades cooperativas como forma de gestión de los servicios municipalizados en los artículos 175 y 177. Mas ello no quiere decir que no sea posible la existencia de servicios municipalizados cooperativizados; y aún nos atreveríamos a ir más lejos y afirmar que la manera mejor y más conveniente de municipalizar un servicio es la de cooperativizarlo.

Las cooperativas cada día van siendo menos instituciones privadas y más instituciones sociales. Son muchos todavía los que se obstinan en considerarlas como sociedades de Derecho privado, pero el criterio social está incluso reconocido ya por nuestro Tribunal Supremo que, en un Auto de 21 de febrero de 1952 («Boletín» del 20 de abril) afirma que las cooperativas son «organizaciones sociales reconocidas por la Ley».

Los servicios municipalizados y cooperativizados serían a modo de lo que Lavergne llamó «régies cooperatives», es decir, una con-

(13) En España no podía por menos de ser grata la idea cooperativa. El hombre es hijo de sus obras y se salva no sólo por la gracia, sino a virtud de su propio esfuerzo. Quizá el fondo agustiniano de la cooperación es lo que la hace antipática a los Catedráticos, que defienden la revolución desde arriba.

secuencia de la cooperación pública estudiada por él principalmente en su obra «L'Ordre cooperative». La idea de estas empresas cooperativas y de la cooperación pública encontró al principio la hostilidad de cooperatistas tan destacados como Carlos Gide y Gaetan Pirou, que aducían que no podía llamarse cooperativa a organismos en los que los Poderes públicos eran los principales, cuando no los únicos miembros. Pirou, en su estudio «Nuevo aspecto del cooperatismo», sostiene que estas entidades deberían llamarse servicios públicos independientes. Gaston Défossé, en «La cooperation de consommation», considera las cooperativas como un término medio entre el Derecho público y el Derecho privado. Y nosotros afirmaríamos más bien que las Cooperativas, surgidas espontáneamente de la misma realidad social, no pueden encuadrarse en ninguno de los términos de la vieja dicotomía público privado, que, a menudo se olvida, nació únicamente con fines didácticos o pedagógicos, pero el Derecho es siempre la configuración jurídica de una realidad social, que no es nunca ni pública ni privada, sino solamente eso: realidad (14).

El día en que se elabore un Derecho cooperativo, y la numerosa legislación existente sobre la materia reclama ya esta disciplina jurídica, habrá que destinar un capítulo importante a las Cooperativas municipales.

Estas notas han querido ser a modo de un esbozo para un Capítulo de un futuro libro de Derecho cooperativo.

JUAN GASCÓN HERNÁNDEZ

(14) La característica de los economistas españoles actuales es querer estructurar una fórmula económica a espaldas de la realidad (mucho citar autores extranjeros), pero a ser posible no fijarse para nada en la realidad viva. Y en la realidad viva está la cooperación, que la pobrecilla no tiene la culpa de ser decimonónica —o acaso más antigua—. Decimonónicos son también la ley eléctrica, el cine y el avión; y a pesar de ello los jóvenes economistas los utilizan mientras que desdennan la cooperación o, lo que es peor, intentan introducir confusión sobre este concepto tan claro.