

La nueva ley de cooperativas de Polonia (*)

Remingiusz Bierzanek

El 16 de setiembre de 1982, el Sejm (Parlamento) de la República Popular Polaca aprobó una “Ley Cooperativa” que reemplazo la anterior de cooperativas y uniones del 17 de febrero de 1961. La necesidad de modificar la ley de 1961 fue señalada por las cooperativas durante varios años, dando muchos argumentos de peso para las modificaciones. Un argumento fue que desde la puesta en vigencia de dicha ley en 1961 se realizaron varios cambios en la estructura del derecho administrativo, de las autoridades administrativas locales y en varias ramas del derecho civil. Una ley de cooperativas es un componente del sistema legal, por lo que es comprensible que cambios fundamentales en el sistema requieran un ajuste en la normal de la misma. Otro grupo de factores que hicieron necesarias estas modificaciones fueron las transformaciones y cambios en el movimiento cooperativo, en su estructura y formal organizativas, que debía complementarse cuando se revelaban omisiones y ambigüedades, o adaptarse a las demandas de la práctica. Podemos mencionar, por ejemplo, la ausencia en la ley anterior de normas acerca de la división de una cooperativa mayor en dos o mas pequeñas, de regulaciones del status legal de miembros de las cooperativas empleados sobre la base de contratos de trabajo agrarios, o relacionadas con el derecho de las cooperativas a la comercialización.

El trabajo de elaboración de una nueva ley comenzó en el Consejo Supremo Cooperativo en 1974. Inicialmente consistía en dos etapas. En la primera, la atención se formalizó en las propuestas orientadas a llenar los vacíos y adaptar la legislación a las modificaciones en la estructura y organización del movimiento cooperativo. En la segunda etapa, el trabajo preparatorio, conducido en la atmósfera de una discusión a nivel nacional sobre la renovación de la vida pública y una reforma fundamental de la economía nacional, abarcó un conjunto de problemas básicos de la ley; en particular, se introdujeron normas que aseguraran la independencia económica de las cooperativas de primer grado, y fue limitada la interferencia en los asuntos internos de las mismas, tanto por parte de las autoridades administrativas como por las Uniones centrales cooperativas.

El proyecto de ley, elaborado después de una amplia consulta entre los cooperativistas, durante la cual se presentaron alrededor de mil modificaciones y propuestas, fue elevado al Sejm por un grupo de diputados cooperativistas en Febrero de 1982. Fue posteriormente examinado por una Comisión Extraordinaria del parlamento para el tratamiento de la nueva ley cooperativa, y por el Comité de Trabajo Legislativo.

La nueva ley es un amplio documento que comprende 281 artículos. Como la ley de 1961, esta dividida en tres partes:

* Traducido del inglés por Gonzalo Guerrero, de “Polish Co-operative Review”, Varsovia, 1983, N° 1, págs. 4-7.

I - Cooperativas; II - Uniones Cooperativas y Consejo Cooperativo Supremo; III - Cambios en las normas en vigencia y disposiciones especiales y transitorias. El título I, Parte I (artículos 1 al 137) contiene disposiciones referidas a todas las cooperativas, mientras el título II de la Parte (artículos 138 al 239) se refiere a disposiciones especiales referidas a las cooperativas agrícolas de producción, cooperativas de círculos de agricultores, cooperativas de producción industrial y cooperativas de vivienda. La Parte II esta dividida, como la anterior, en dos títulos: Uniones Cooperativas (artículos 240 al 257) y el Consejo Supremo Cooperativo (artículos 258-267).

Si se la compara con la anterior, la nueva Ley expresa un énfasis especial en la definición precisa de la independencia económica de las cooperativas. Mientras la ley de 1961 define la cooperativa como una asociación cuyos objetivos son, entre otros: “conducir la actividad económica dentro del plan económico nacional”, la nueva ley estipula que “la cooperativa debe conducir la actividad económica, guiada por las necesidades de los planes socioeconómicos central y territorial” (art. 1) y que “la cooperativa debe conducir su actividad en forma independiente” (art. 2 inc. 1). Otras normas estipulan que las cooperativas deben conducir su actividad económica a través de planes elaborados independientemente, los que - de acuerdo con lo establecido en los Estatutos - deben ser adoptados por la reunión general del consejo de la cooperativa (art. 69). La actividad de las cooperativas debe ser financiada por sus propios fondos, los que pueden ser reforzados por créditos bancarios y otros recursos financieros (art. 67) . De importancia esencial es la disposición contenida en el art. 2 inc. 2, de acuerdo con la que “los órganos de autoridad local y de administración del estado pueden establecer reglas y decisiones legales vinculadas a la cooperativa sobre la base y dentro del marco de los poderes conferidos por la ley”. La ley limita la posibilidad de interferencia de las autoridades del estado a un mínimo; de acuerdo con el art. 71, “el órgano de administración estatal puede tener el derecho de imponer a la cooperativa la obligación de introducir objetivos en sus planes o asignarles metas no planificadas, si ello es indispensable en función de las necesidades de defender el país o en caso de calamidad natural”. En tal caso, el órgano de administración estatal estará en condiciones de proveer a la cooperativa de medios indispensables para cumplir con la tarea asignada, y en caso de sufrir pérdidas la cooperativa puede demandar compensación del órgano estatal y tomar acción legal. De acuerdo con el art. 72, la cooperativa puede llevar sus reclamos a la corte si hubiera realizado un acuerdo con el órgano estatal en el que debía realizar una actividad deficitaria, necesaria para satisfacer necesidades sociales, y el órgano no hubiera cumplido en proveer a la cooperativa con los medios indicados en el acuerdo y en permitir a la cooperativa conducir su actividad sobre una base económica positiva.

La nueva ley define con mas detalles la manera a través de la cual se debe dividir el excedente; prevé reservas obligatorias para el fondo social de la cooperativa y el fondo de desarrollo en la unión central, autorizando a la asamblea general o disponer de la parte remanente del excedente "para propósitos establecidos en la resolución de la asamblea general, especialmente para crear y reforzar fondos de propósitos específicos de la cooperativa, para la división entre sus miembros, para bonificaciones y premios a los integrantes y empleados de la misma, y para actividades socioeducativas y propósitos sociales de vivienda” (art. 77) .

Como la anterior, establece la obligatoriedad de la integración de la cooperativa en una de las uniones centrales. Sin embargo, le garantiza el derecho de renunciar a la unión a integrarse a otra cuya esfera de actividad corresponda al objeto social de la cooperativa. Entre las funciones de las uniones centrales, se da preeminencia a las de auditoria. La unión central puede

realizar funciones económicas sólo cuando ello este establecido en los Estatutos aprobados por el congreso de delegados de las cooperativas asociadas.

Las atribuciones de las uniones centrales en el plano de la supervisión de las cooperativas han sido considerablemente restringidos. Mientras en la antigua ley la unión estaba autorizada a revocar resoluciones de las asambleas generales y consejos de vigilancia en caso de violación de lo establecido en la ley, los estatutos, o las resoluciones de la respectiva unión central o el Consejo Cooperativo Supremo, de acuerdo con la nueva ley la unión sólo puede solicitar la revocación de una resolución, y la acción puede hacerse sólo en caso de violación de lo previsto en la ley o los estatutos.

Ha sido sustancialmente limitado el derecho de la unión central de influenciar en la composición de los consejos de las cooperativas. De acuerdo con la ley de 1961, un miembro del consejo de una cooperativa podía ser destituido por el consejo de la unión central si su actividad fuera incompatible con las disposiciones de la ley, los estatutos, las resoluciones de la unión central respectiva a del Consejo Cooperativo Supremo. Actualmente "si la actividad de un miembro muestra una violación flagrante, revelada por una auditoria, de las disposiciones de la ley o de los estatutos, y el órgano pertinente de la cooperativa no lo revoca dentro del termino establecido por la respectiva unión central, puede ser destituido por el consejo de dicha unión dentro de las cuatro semanas posteriores a la comunicación a la cooperativa". Tanto el miembro destituido como la cooperativa pueden apelar contra la resolución (art. 51).

La nueva ley no introduce cambios importantes en la estructura organizativa de las cooperativas. La cooperativa sigue obligada a tener tres órganos principales: la asamblea general (reemplazada en las cooperativas grandes por asambleas de delegados), el comité de vigilancia y el consejo. El modelo organizativo de este tipo, introducido en la legislación polaca en 1920, está fijado profundamente en la conciencia de los cooperativistas polacos, y toda propuesta de cambios al respecto no ha tenido apoyo. Además de los mencionados órganos obligatorios, la cooperativa puede establecer otros.

En relación con el proceso de concentración que tuviera lugar en el movimiento cooperativo polaco en la década pasada y que fuera reflejado en la creación de grandes cooperativas, las tendencias se han intensificado para establecer y equipar con poderes a órganos adicionales que representan los intereses de grupos de miembros definidos. La nueva ley obliga a las grandes cooperativas, en las que la asamblea general ha sido reemplazada por la asamblea de delegados, a establecer asambleas de grupos de asociados de acuerdo a criterios tales como residencia, empleo en un establecimiento, comunidad de intereses profesionales, y también en otros principios establecidos en los Estatutos. La competencia de dichas asambleas incluyen además de elegir y revocar a los delegados, suscribir mociones en dichos asuntos, recibir informes periódicos del comité de vigilancia y el consejo, expresar opiniones y presentar mociones a los órganos respectivos de las cooperativas y también - si así lo establecen los Estatutos - elegir y revocar los miembros del comité de vigilancia.

Una innovación es el deber de las cooperativas de usuarios de crear en los establecimientos que emplean mas de 50 personas la autogestión de los empleados, cuyos órganos son: la asamblea general de empleados y el comité de empleados del establecimiento. Sin embargo, en las cooperativas de usuarios, la competencia de la autogestión de los empleados esta limitada a expresar opiniones. El problema de la competencia de este tipo de autogestión fue motivo de acaloradas discusiones, especialmente si consideramos que la nueva legislación polaca garantiza a la autogestión de los trabajadores en

las empresas estatales poderes mucho mas amplios. Sin embargo, prevaleció el punto de vista que garantizar tales atribuciones a la autogestión de los trabajadores en las cooperativas de usuarios daría lugar a la transformación de las mismas en empresas, en cuyo desarrollo los socios no se interesarían en un grado suficiente.

Entre los postulados adelantados por la práctica, la nueva ley define el status legal del gerente de la cooperativa que no es miembro del consejo, como así también la posición del presidente a otro miembro del consejo que dirige la actividad cotidiana de la cooperativa. De acuerdo con el art. 53 los estatutos pueden establecer que la actividad económica cotidiana de la cooperativa debe ser dirigida, de acuerdo con las resoluciones del consejo, por un integrante de este o una persona designada por el consejo, con el consentimiento del consejo de vigilancia, para el cargo de gerente. La efectividad de tal disposición es contingente en la enumeración de las material estatutarias de esencial importancia para la cooperativa que requieren la aprobación del consejo. Los estatutos no deben excluir el derecho del consejo de aprobar resoluciones en cualquier materia concerniente a la actividad de la cooperativa.

Durante el trabajo preparatorio que precedió a la sanción de la ley de 1961, se puntualizó que uno de los defectos de la anterior ley de 1920 fue que esta no tenia en cuenta las diferencias entre cooperativas de diversos tipos. Estas diferencias surgen del hecho que en las cooperativas de ciertas ramas la asociación esta vinculada a derechos de propiedad que no están regulados por la ley de cooperativas. Esto concierne, en particular, a la contribución de la tierra, en las cooperativas campesinas, el derecho al piso cooperativo en las cooperativas de vivienda, y la relación cooperativa en el empleo en las cooperativas de producción industrial. En 1961, se decidió no alterar la construcción básica de la ley, que comprendía disposiciones relacionadas con las cooperativas, y en lugar de ello se colocó en lugar separado disposiciones especiales referidas a los tres tipos de cooperativas ya mencionados. La nueva ley retiene esta construcción, pero el contenido de las disposiciones incluidas en esta parte han sido grandemente modificadas, especialmente en lo que concierne a las cooperativas campesinas y de vivienda, incluyendo también un capítulo separado titulado “Cooperativas de círculos agrícolas y servicios agrícolas”.

El capítulo concerniente a las cooperativas campesinas tiene un contenido casi totalmente nuevo y ha sido titulado “Cooperativas agrícolas de producción”. Contiene entre las disposiciones concernientes a estas cooperativas, la tarea de las cuales es conducir una hacienda colectiva orientada hacia la producción de un rubro definido, en conjunción con las haciendas individuales de sus integrantes y cooperando en la producción especializada de las mismas, como así también disposiciones sobre otras cooperativas que pueden estar basadas en el propósito de dirigir una hacienda colectiva. La nueva ley contiene disposiciones mas precisas que la anterior en relación a las contribuciones de tierras y dinero en las cooperativas campesinas. Finalmente, levantó la obligación previa de computar la contribución del trabajo, con el objeto de la división del excedente, sobre la base de la tasa diaria del establecimiento.

Un conjunto de innovaciones se introdujo en el capítulo relacionado con las cooperativas de vivienda. Teniendo en cuenta los cambios ocurridos en la práctica, la nueva ley deroga la división anterior de dichas cooperativas en tres tipos: cooperativas de vivienda y construcción; de vivienda, y de asociación cooperativa para construir casas unifamiliares. Se ha establecido en cambio, un sólo tipo de cooperativas que pueden garantizar los derechos cooperativos en relación a varios ítems: a) permitir a sus asociados residir en edificios que son propiedad de la cooperativa; b) construir casas unifamiliares con el propósito de transferir su propiedad a los socios, o construir

con el propósito de transferir su propiedad a los socios, o construir edificios de departamentos para los asociados; c) Prestar ayuda a los asociados en la construcción de casas unifamiliares. La ley contiene nuevas disposiciones concernientes a premisas de comercialización y garages donde las cooperativas pueden admitir miembros, tanto personas naturales como jurídicas, que tienen licencia para desarrollar actividades conformes al propósito de las premisas de comercialización.

La ley ha modificado la disposición largamente criticada de la norma anterior, que estipulaba que sólo uno de los cónyuges gozaba del derecho cooperativo a la vivienda. Bajo la nueva legislación, el derecho cooperativo a una vivienda otorgado a ambos cónyuges, o a uno de ellos durante el matrimonio, para resolver las necesidades habitacionales de la familia, debe ser atribuido conjuntamente a ambos, sean cuales fueran las relaciones de propiedad existentes entre sí. Ambos cónyuges pueden ser miembros de la cooperativa, aun si el derecho cooperativo a la vivienda fue otorgado a uno de ellos (art. 215).

En el capítulo relacionado con las cooperativas de producción, se han establecido disposiciones separadas para las cooperativas de discapacitados y las cooperativas artesanales, artísticas y folklóricas. La condición legal de los trabajadores domésticos han sido también reguladas. De acuerdo con el artículo 201, los Estatutos pueden proveer al empleo de todos o algunos de sus miembros, no sobre la base de un contrato de empleo cooperativo, sino sobre la base de un contrato de trabajo doméstico, un contrato de comisión, o un contrato por pieza, si ello está justificado por el carácter de la actividad de la cooperativa. Posteriores artículos especifican que disposiciones de la ley concernientes a las relaciones cooperativas de empleo deberán ser aplicadas a los asociados empleados sobre la base de un contrato de trabajo domiciliario y provee que los derechos y deberes de los asociados empleados sobre la base de contratos a comisión o por pieza de trabajo estén regulados por los estatutos de la cooperativa.

Por iniciativa de las organizaciones juveniles, se introdujeron disposiciones concernientes a las cooperativas juveniles. La nueva ley define a la cooperativa juvenil como una cooperativa organizada por jóvenes, cuyos estatutos proveen el destino de parte del excedente para el financiamiento de organizaciones juveniles. El Ministerio de Finanzas, ante la solicitud de la respectiva unión central, puede otorgar a estas cooperativas determinados privilegios financieros (art. 74).

Puede decirse que la nueva ley introduce en el derecho cooperativo polaco un conjunto de cambios esenciales que sin duda deben ser tomados positivamente. Pueden mencionarse entre ellos, la limitación de las bases de interferencia en los asuntos de las cooperativas de primer grado por parte tanto de las autoridades del estado como de las uniones centrales. Las cooperativas han adquirido vastas posibilidades para el libre desarrollo de sus estructuras organizativas por efecto de haber quitado a las uniones centrales el derecho de dejar de lado los principios sobre los que los estatutos de las cooperativas deben estar fundados. La competencia de la justicia en materia cooperativa se ha extendido considerablemente. Los jueces deberán decidir un conjunto de problemas que antes correspondían a la competencia de las uniones centrales o las autoridades administrativas, y en algunos temas las decisiones de la corte van más allá de problemas estrictamente legales y comprenden entre otras, materias económicas (por ejemplo, decidir cuando el establecimiento de una cooperativa es económicamente correcto o si las autoridades estatales, al obligar a las cooperativas la realización de tareas definidas, le han provisto de la ayuda suficiente para asegurar la rentabilidad de esta actividad para la cooperativa).

La nueva ley cooperativa es una de las muchas nuevas normas establecidas entre 1981 y 1982 para dar la base legal a la reforma de la economía nacional. La reforma pretende asegurar a todas las empresas un mucho mayor grado de independencia que antes y un incremento del papel del mercado y de la competencia en la actividad económica de las empresas. En consecuencia, la nueva ley de cooperativas amplía considerablemente la independencia de las mismas y restringe las interferencias externas en sus asuntos.

Se debe tener en cuenta, sin embargo, que la nueva ley entra en vigencia en un período de crisis económica aguda y de control temporario de la producción y comercialización de varios artículos, lo que sin duda limita las posibilidades del goce pleno de los derechos concernientes al desarrollo de la independencia económica. Esperamos que en lo sucesivo las cooperativas gradualmente se harán mas y mas independientes económicamente y que la nueva ley cooperativa, como otras leyes de significado fundamental en la reforma económica, ofrece tal perspectiva.