

## **ANTE PROYECTO DE LEY**

### **MODIFICACIONES A LA LEY DE COOPERATIVAS N° 18.407, EN RELACIÓN CON LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO**

#### **EXPOSICION DE MOTIVOS**

##### **(Aspectos introductorios generales)**

Las cooperativas de trabajo tienen una rica historia en el país, el origen de las cuales se remonta al final del siglo XIX, adquiriendo mayor relevancia y visibilidad desde mediados del siglo XX, sobre todo a partir de la aprobación de la ley 10.761 en el año 1946, referida a las cooperativas de producción (actuales cooperativas de trabajo) y a las de consumo.

Concebidas como una forma de organización empresarial tendiente a facilitar los emprendimientos de trabajadores en los diversos sectores de la economía, bajo los principios de igualdad, democracia, solidaridad y responsabilidad, han sido objeto también de algunas políticas de promoción e impulso, tales como las contenidas en las leyes N° 13.481, del año 1966, y N° 17.794, del año 2004.

Hoy en día la regulación y el régimen de las cooperativas de producción (denominadas ahora “cooperativas de trabajo”) está contenido en la ley de cooperativas N° 18.407 de 24/10/2008, con las modificaciones introducidas por la ley 19.181 de 29/12/2013.

En los últimos años ha aumentado considerablemente la cantidad de cooperativas de trabajo. De acuerdo a los datos contenidos en el sitio web de CUDECOOP, la evolución ha sido la siguiente: 189 cooperativas en 1989, 227 en 2008, 597 en 2013 y 765 en el año 2017 (<http://www.cudecoop.coop/cudecoop/las-cooperativas-en-uruguay/#section87>). Y a esto debe agregarse la existencia, al año 2017, de 406 cooperativas sociales, las cuales constituyen un sub tipo de cooperativa de trabajo

que aparecen con la ley 17.978 de 26/06/2006, y luego son incorporadas a la ley N° 18.407 por los arts. 172 a 179.

Como se dijo, el régimen jurídico de las cooperativas hoy en día está contenido en la ley N° 18.407 (con las modificaciones de la ley N° 19.181 de 19/12/2013 y de la ley N° 19.591 de 28/12/2017; las realizadas por esta segunda ley solo corresponden al capítulo de cooperativas de vivienda), la cual se divide en cuatro Títulos, a saber: parte general (arts. 1 a 97); de las cooperativas en particular (art. 98 a 186); de la promoción y el control estatal (arts. 187 a 214); disposiciones especiales y transitorias (arts. 215 a 224). Los Títulos I, III y IV son aplicables a todas las clases de cooperativas, y dentro del Título II las disposiciones aplicables a las cooperativas de trabajo son las contenidas en el capítulo II, el cual va desde el art. 99 al art. 105.

Ahora bien, en el presente Proyecto de Ley se plantean tres modificaciones al capítulo de cooperativas de trabajo con el objetivo de facilitar el funcionamiento de estas entidades, de acuerdo a lo que se expone seguidamente.

### **(Integración del Consejo Directivo y Administrador Único)**

Como es sabido y más allá de la Asamblea General, los órganos sociales clásicos de las cooperativas son el Consejo Directivo (órgano de administración y representación), la Comisión Fiscal (órgano de fiscalización) y la Comisión Electoral (órgano encargado de la organización y control de las elecciones).

El órgano Consejo Directivo está regulado básicamente por los artículos 35 a 40 de la ley, y en particular el art. 36 refiere a su composición y elección, disponiendo en sus tres primeros incisos lo que sigue:

*“El Consejo Directivo se compondrá de un número impar de miembros no inferior a tres, determinado por el estatuto, debiendo existir, en todo caso, Presidente, Secretario y Tesorero.*

*Los miembros titulares y suplentes serán socios electos por el procedimiento y período que establezca el estatuto, el que deberá establecer también si son o no reelegibles.*

*Los suplentes reemplazarán a los titulares en caso de renuncia, remoción, ausencia o fallecimiento o cualquier tipo de vacancia y serán llamados a ocupar el cargo por el Consejo Directivo. Agotada la lista de suplentes proclamados, el Consejo Directivo designará a los reemplazantes de la misma lista si la hubiere, o según la votación decreciente en la elección nominal y dará cuenta a la Asamblea General más inmediata.”*

Por otro lado, en el inciso cuarto del art. 36 se incluyó, en forma escasamente regulada, la figura del Administrador Único, como posibilidad de sustituir al Consejo Directivo; con la siguiente redacción: *“en aquellas cooperativas cuyo número de socios sea inferior a diez, el estatuto podrá establecer la existencia de un Administrador único, persona física que ostente la condición de socio, que asumirá las competencias y funciones previstas en la presente ley para el Consejo Directivo, su Presidente y Secretario.”*

La figura del Administrador Único estuvo inspirada en la legislación española (como buena parte de la ley)<sup>1</sup> con el fin de dar flexibilidad a las cooperativas con pocos integrantes. A su vez, es de señalar que la redacción del inciso primero del art. 36 está dada por el art. 1º de la ley 19.181, pero en la redacción primigenia de la ley 18.407 no se preveía la figura del Tesorero, sino la del *Vicepresidente* (*“El Consejo Directivo se compondrá de un número impar de miembros no inferior a tres, determinado por el estatuto, debiendo existir, en todo caso, un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario.”*), que, como se sabe, es para sustituir al Presidente en determinadas ocasiones. Por ello, debe destacarse que hoy en día queda una cierta duda acerca de si el Administrador Único también asume la función del Tesorero o necesariamente debe nombrarse este cargo en todos los casos.

---

<sup>1</sup> La ley de cooperativas española 27/1999, de 16 de julio de 1999, tal como surge en el BOE N° 170 del 17 de julio de 1999 (<https://www.boe.es/boe/dias/1999/07/17/pdfs/A27027-27062.pdf>), en su Exposición de Motivos expresa lo siguiente: *“Asimismo, se ha flexibilizado la regulación de los órganos sociales, permitiendo que los Estatutos fijen los criterios de su funcionamiento y se faculta a los Estatutos la posibilidad de crear la figura del administrador único en las cooperativas de menos de diez socios.”*; y en el art. 32 numeral 1, luego de prever y regular el Consejo Rector (el equivalente a nuestro Consejo Directivo), establece que: *“No obstante, 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.”*

Asimismo, debe señalarse que los artículos 36 y 37 de la ley mencionan en más de una ocasión a los miembros suplentes del Consejo Directivo, de lo cual resultaría una necesidad de elegir conjuntamente con los titulares a sus suplentes. Pero, el punto es que la ley establece que las cooperativas se pueden constituir con 5 socios (ver el art. 8 numeral 1), por lo cual, resultaría imposible conformar en caso de cooperativas con este número mínimo de socios (de las que hay muchas) un Consejo Directivo con 3 miembros titulares y 3 suplentes, teniendo en cuenta además que corresponde elegir a la Comisión Fiscal y a la Comisión Electoral.

Ahora bien. Históricamente, antes de la aprobación de ley 18.407, se aceptaba en forma generalizada y especialmente por el Registro General de Comercio (hoy en día Registro de Personas Jurídicas, organismo en el cual las cooperativas deben inscribir sus estatutos y a partir de lo cual cuentan con personalidad jurídica), que cuando la cantidad de miembros de una cooperativa no era suficiente (antes el número mínimo de socios era de 6) no había necesidad de integrar los suplentes de los órganos sociales, es decir, se integraban suplentes hasta tanto la cantidad de socios alcanzare. Pero, a partir de la aprobación de la ley N° 18.407, al incorporarse la figura del Administrador Único se ha abonado la tesis de que en aquellos casos en que el número de integrantes de una cooperativa no alcanzare para designar por lo menos 3 titulares y 3 suplentes del Consejo Directivo, un titular y un suplente de la Comisión Fiscal y un titular y un suplente de la Comisión Electoral, debe necesariamente aplicarse la figura del Administrador Único (y esto a pesar de que el art. 36 establece esta figura como opcional: “*el estatuto podrá establecer la existencia de un Administrador único*”). Esta interpretación ha sido sostenida incluso en varias ocasiones por el Registro de Personas Jurídicas.

Así pues, dada la interpretación antes relacionada y de que el número mínimo de integrantes de una cooperativa es de 5, se considera necesario adecuar la redacción del inciso primero del art. 36 estableciendo que los cargos de suplentes solamente se deberán completar en caso de que el número de integrantes de la cooperativa alcanzare. De este modo, se evitará la interpretación antes relatada y se le dará a la figura del Administrador Único su carácter de opcionalidad.

## **(Reconocimiento del instituto de aspirante a socio)**

Desde hace muchos años (mucho antes incluso de la aprobación de la ley 18.407) se suele prever en los estatutos de las cooperativas de trabajo la figura del aspirante a socio; esto es, la posibilidad de que haya personas que sin ser socias desde su ingreso a la cooperativa tengan la posibilidad de serlo luego de cierto periodo.

El texto que regularmente se incluye en los estatutos de las cooperativas de trabajo es el siguiente:

*La condición de aspirante a socio podrá ser objeto de reglamentación por la Asamblea General sobre las siguientes bases:*

- a) no podrán ser aspirantes las personas que en el momento de la solicitud no reúnan las condiciones necesarias para ser socias, a excepción de la condición prevista en el literal d) del artículo 6 del presente Estatuto, la que será verificada durante el período de aspirantía;*
- b) el plazo de la aspirantía no podrá ser mayor a 12 meses, y podrá prorrogarse hasta por 6 meses más. Vencido el plazo, o la prórroga en su caso, se deberá adoptar resolución expresa acerca de si se admite o no a la persona como socia;*
- c) el Consejo Directivo podrá tomar la decisión de admitir al aspirante en calidad de socio, aunque esté corriendo el plazo de aspirantía o la prórroga. También podrá exonerar inicialmente al solicitante y admitirlo directamente como socio, pero en ambos casos la resolución deberá ser fundada y se elevará a la Asamblea General a los efectos informativos;*
- d) la condición de aspirante incluirá expresamente el derecho de éste de solicitar a la Cooperativa medidas concretas y eficaces para su capacitación técnica y profesional, y para el mejoramiento de su educación cooperativa;*
- e) la persona aspirante tendrá derecho a participar, con voz y sin voto, en la Asamblea General, así como participar en comisiones auxiliares o acceder a otros beneficios que la cooperativa pueda otorgarle;*
- f) el aspirante estará obligado a cumplir con las actividades educativas que la Cooperativa organice para su formación.*

Ahora bien, es indudable que se trata de un instrumento interesante para las cooperativas, a fin de facilitar el ingreso gradual al padrón de socios. Claramente permite el mayor conocimiento entre las personas y apunta así a fortalecer la cohesión social, aspecto nada menor en este tipo de entidades.

Como ejemplos de la inclusión del instrumento en la legislación comparada pueden citarse la ya mencionada ley de cooperativas de España 27/1999 (art. 13 numeral 4 inciso 5 y art. 81 numeral 8) y la reciente ley de cooperativas del País Vasco 11/2019 (art. 104) de 20/12/2019 (también las anteriores leyes cooperativas lo incluían), denominándose como “socios en situación de prueba” o “periodo de prueba”, respectivamente, y estableciendo en ambos casos la obligatoriedad de su ingreso como socio luego de cierto plazo (6 meses, 18 meses o dos años).

Si bien hoy en día la figura del aspirante a socio podría considerarse parte del Derecho Cooperativo (de acuerdo al art. 3 inciso segundo de la ley 18.407), en tanto esté previsto en el estatuto de la cooperativa, indudablemente que no tiene rango legal. Y es de destacar que, actualmente, en el marco del crecimiento de cooperativas señalado al comienzo de esta Exposición de Motivos, se reiteran los casos de cooperativas que comienzan con pocos integrantes (por lo regular con el mínimo legal de 5), pero en poco tiempo deben aumentar sus integrantes por los requerimientos de sus servicios (por ejemplo, es el caso de las cooperativas de trabajo que gestionan Centros CAIF, refugios, o actividades similares).

Por otro lado, no debe omitirse que desde el año 1966 la legislación admite (ley N° 13.481) que las cooperativas de trabajo cuenten, dentro de ciertos límites, con personas en situación de dependencia (asalariadas); estando hoy en día regulado el punto por el art. 100 de la ley N° 18.407, en redacción dada por el art. 1° de la ley N° 19.181. Empero, más que estimular la ampliación de esos límites, se considera más adecuado darle rango legal al mecanismo que permite ser aspirante a socio.

También se incorpora en el texto que se propone lo relativo a que los aspirantes a socios no deben ser contabilizados dentro del límite de personas en relación de dependencia y que se les aplica la exoneración de aportes patronales a la seguridad social que corresponde por los socios de la cooperativa.

## **(Requerimientos y controles diferenciados para las cooperativas de trabajo de menores recursos)**

Y el tercer tópico que se incorpora en el presente Proyecto de Ley es el referido al control estatal de las cooperativas de trabajo.

Como breve recordatorio es de mencionar que el control estatal de esta forma jurídica se sustenta sobre todo en la necesidad de verificar que no se desnaturalice la utilización de la misma, así como que no se utilicen beneficios fiscales por parte de emprendimientos que no sean genuinamente cooperativos.

Ahora bien, el criterio u objetivo sostenido en la ley N° 18.407 fue el de concentrar el control en un solo organismo estatal, ante una cierta dispersión que existía con antelación. Pero, más allá de ello, en la práctica se ha podido verificar que los controles o requerimientos no necesariamente deben ser los mismos para todas las cooperativas, o, mejor dicho, es pertinente concederle la prerrogativa a la autoridad de control de establecer controles diferenciales, según el tamaño o volumen de operaciones de las entidades. De este modo, no habrá dudas de que, por vía de la reglamentación, el Poder Ejecutivo podrá establecer, por ejemplo, requerimientos más abreviados para las cooperativas de pocos integrantes y de bajos volúmenes de actividad, facilitando de esa manera su funcionamiento y consolidación.

Por las razones expuestas, se propone modificar la redacción del art. 36, agregar en el capítulo de cooperativas de trabajo el art. 105 bis y modificar el art. 213, todos de la ley N° 18.407, en los términos que se estampan seguidamente.

### **PROYECTO DE LEY**

#### **ARTÍCULO 1**

Sustituyese el artículo 36 de la Ley N° 18.407, de 24 de octubre de 2008, por el siguiente:

**“Artículo 36. (Composición y elección).** Los miembros titulares y suplentes serán socios electos por el procedimiento y período que establezca el estatuto, el que

deberá establecer también si son o no reelegibles. Se deberá elegir igual número de suplentes que de titulares, salvo que el número de socios de la cooperativa no sea suficiente para ello, en cuyo caso se deberán completar, en primer lugar, los cargos titulares del Consejo Directivo, de la Comisión Fiscal y de la Comisión Electoral y luego, en ese mismo orden, elegir los suplentes hasta que la cantidad de socios de la cooperativa lo permite.”

## **ARTÍCULO 2**

Agregase a la Ley N° 18.407, de 24 de octubre de 2008, el siguiente artículo:

“Artículo 105 bis. (Aspirantes a socios). Las cooperativas de trabajo podrán incorporar personas en calidad de aspirantes a socias por un periodo no mayor a dos años, correspondiendo a la Asamblea General la determinación de si ingresan o no como socias, transcurrido el periodo fijado o aún con antelación. El Estatuto deberá establecer las condiciones mínimas para el ingreso de aspirantes.

Las personas que ingresen como aspirantes a socias tendrán, durante el periodo de la aspirantía, el mismo tratamiento que los socios de la cooperativa, con todos los derechos y deberes de éstos, salvo que no tendrán derecho al voto y no podrán ocupar cargos de carácter electivo. Asimismo, los aspirantes no tendrán la obligación de integrar las partes sociales correspondientes hasta el momento en que se les otorgue la calidad de socios, y no tendrán derecho al eventual reparto de excedentes. La cantidad de aspirantes a socios no podrán superar el número de socios de la cooperativa, y no se contabilizarán dentro del límite de los trabajadores en relación de dependencia y será reconocida la categoría de aspirante por los organismos públicos con el mismo tratamiento que los socios de la cooperativa a todos los efectos. Por los aspirantes a socios la cooperativa estará exonerada del aporte patronal a la seguridad social, en los términos previstos en el art. 102 de la ley 18.407 de 24 de octubre de 2008.”

## **ARTÍCULO 3**

Sustituyese el artículo 213 de la Ley N° 18.407, de 24 de octubre de 2008, por el siguiente:

“Artículo 213. (Obligaciones de las cooperativas). Son obligaciones de las cooperativas con las respectivas autoridades de control:

- 1) Inscribirse en el registro correspondiente.
- 2) Exhibir a su requerimiento, los libros sociales y contables y toda información y documentación respaldante que sea sustento de las registraciones en ellos realizadas, así como toda otra documentación que le fuera requerida a los fines de la fiscalización.
- 3) Presentar, en los plazos, formas y con los contenidos que determine la reglamentación:
  - A) Las actas de los actos eleccionarios, de las Asambleas y las modificaciones en la integración de los órganos sociales.
  - B) Las publicaciones de las convocatorias de actos sociales y de los estados contables visados, en las condiciones que determine la reglamentación.
  - C) Los estados contables y el proyecto de distribución o absorción del resultado de gestión.
- 4) Difundir en la Asamblea de Socios los informes emitidos y exigidos por las autoridades de control.
- 5) Presentar las resoluciones de los órganos sociales y los proyectos correspondientes, cuando se decida la fusión, absorción, escisión o disolución y liquidación dentro del plazo que establezca la reglamentación.

El Poder Ejecutivo podrá establecer controles diferenciales para las cooperativas de trabajo, según el volumen de las operaciones, el número de socios u otras circunstancias similares.”