

ANÁLISIS DE LA BASE MÍNIMA DE ASOCIADOS EN LA CONSTITUCIÓN DE COOPERATIVAS EN COSTA RICA

LEGAL ANALYSIS OF THE REQUIREMENTS FOR THE INCORPORATION OF COOPERATIVES IN COSTA RICA

Brandon Rojas Rodríguez

Licenciado en Derecho

RESUMEN

En Costa Rica, la base mínima de asociados para constituir una cooperativa era de 12 asociados para las cooperativas de autogestión y de 20 asociados para las demás. Sin embargo, recientemente se aprobó una reforma a la ley para que las cooperativas puedan constituirse con, al menos, 8 asociados. A pesar de que esta reforma constituye un gran avance en la actualización de la legislación cooperativa, conviene analizar si existen otras alternativas que puedan incentivar la constitución de cooperativas.

PALABRAS CLAVES: Asociados, cooperativas de autogestión, reforma de ley, microcooperativas, cooperativas fraudulentas.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Rojas Rodríguez, Brandon (2024). Análisis de la base mínima de asociados en la constitución de cooperativas en Costa Rica, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (45), 279-297.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.45.28708>

ABSTRACT

In Costa Rica, the minimum number of members required to incorporate a cooperative was 12 members for self-managed cooperatives and 20 members for other types of cooperatives. However, a reform to the law was recently approved. This modification states that cooperatives can be constituted with at least 8 members. Although this reform is a great step forward in updating the legislation, it is worth analyzing whether there are other alternatives that could encourage the formation of cooperatives.

KEYWORDS: Members, self-management cooperatives, law reform, micro-cooperatives, fraudulent cooperatives.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: F36, O33, K10, P5.

EXPANDED ABSTRACT

In order to constitute a cooperative, several essential requirements must be met. One of the most important requirements is to have a certain number of people willing to form a cooperative and to carry out a social purpose. The number of individuals or members required to form a cooperative will depend on the law of each country. In Costa Rica, it was previously necessary to have 12 individuals to form a self-management cooperative and 20 individuals to incorporate any other type of cooperative. However, a recent reform to the law of cooperative associations modified the requirements and now 8 people are necessary to form any cooperative.

The impact that this reform may have on the formation of new cooperatives is uncertain. However, its main objective is to eliminate requirements for the incorporation of cooperatives and to encourage the integration of new people into the cooperative movement. The reform also seeks to give cooperatives a more prominent role in the economy of Costa Rican society and to promote their use over other forms of association, such as capital companies.

For several years, corporations and limited liability companies have been used as the ideal vehicles to develop a productive idea. Most businesses and lucrative activities in the country are developed through a corporation. This is due in part to the ease of the incorporation process. Generally, a company can be incorporated in approximately 10 working days. In addition, only 2 persons are required to incorporate. This is certainly a comparative advantage of corporations.

In contrast, the situation of cooperatives is very different from the legal status of corporations. In addition to needing more than 2 persons, it is necessary to comply with a large number of requirements to incorporate a cooperative. According to the law, it is necessary to have feasibility studies, certifications and documents that, in a society, are not necessary. In addition, it is necessary to add the supervision of cooperative entities that will review the strict compliance of such requirements, which will delay the registration process by approximately 8 months.

It is for these reasons that the law reform seeks to start with the reduction of the number of people required for the constitution of cooperatives as a first step to encourage the cooperative movement. However, other reforms must also be approved in order to achieve a recurrent use of cooperatives.

For example, one proposal that should be discussed and approved is to move the registration process for cooperatives to Costa Rica's National Registry. Currently, cooperatives are

registered with the Department of Social Organizations of the Ministry of Labor and Social Security. However, all other legal entities (corporations, foundations, associations) are incorporated before the National Registry. All except for cooperatives. This circumstance is historically based on the Labor Code, which regulated the legal framework of cooperatives, as they are classified as instruments of social economy. For this reason, the creation of cooperatives was maintained within the framework of the Ministry of Labor, even though the chapter on cooperatives was eliminated and an autonomous law on cooperatives was created.

Modifying the law so that cooperatives are incorporated before the National Registry, would help to improve the time to incorporate a valid cooperative. Instead of lasting, approximately 8 months, the process may take 1 month, at least. In addition, trained personnel would be available to review and unify the criteria for incorporating cooperatives. However, this modification has not yet been approved or discussed, despite being a simple alternative to improve the creation of new cooperatives.

Facilitating the creation of new cooperatives should be one of the main objectives of the cooperative movement. Even though the approval of new forms of association, such as simplified societies, are being discussed in Congress. However, they should also be viewed with caution, in order to avoid encouraging fraudulent cooperatives.

Fraudulent cooperatives are formed for the purpose of providing an image of compliance and thus obtaining tax and social benefits. However, in reality they do not operate as true cooperatives and mask the development of productive activities as if they were companies or independent persons. The decrease in the minimum number of members may become an incentive for the creation of fraudulent cooperatives, since fewer people will be required to agree to form a cooperative even if they do not meet all the requirements.

Although the risk exists, the search for new forms that allow the creation of new cooperatives must be taken into consideration. Therefore, a comparative experience that can be taken into consideration is the Spanish case, together with the use of technology. In Spain, for example, there is a legal figure called “micro-cooperative”, composed of a minimum of two members and a maximum of ten. Its objective is to adapt cooperative legislation to small companies that wish to form part of the cooperative movement, “simplifying its regulation and adapting it to the needs of their small size, so that no business project, however small it may be, is left without legal coverage of a cooperative nature.

Also, in Spain, the Single Electronic Document (“DUE” by its acronym in Spanish) was created, which allows the creation of cooperative companies by electronic means and in a single procedure. This is electronic in nature and can include all the data relating to the cooperative

company, which, in accordance with the applicable legislation, must be sent to the legal registries and the Public Administration for incorporation and compliance with tax and social security obligations. With this measure, the Spanish Government seeks to promote the creation of new companies and to establish the creation of simple corporate formulas, which will help in the reactivation of the economy and the creation of employment.

Reducing the minimum number of individuals required to constitute a cooperative in Costa Rica is a very important step. However, more actions must be taken to generate a strong and extensive cooperative movement. These modifications are not difficult to adopt because they seek uniformity in the constitution of new cooperatives, which generate a great number of advantages and benefits for Costa Rican society.

SUMARIO

Introducción. A. La base mínima legal para la constitución de cooperativas en Costa Rica: una mirada a la ley. B. Exigencia mínima de asociados en las cooperativas: ¿ventaja o desventaja frente a otras formas de asociación? C. La reducción de la cantidad mínima de asociados y otras alternativas para el incentivo del cooperativismo en Costa Rica. Conclusión. Bibliografía.

Introducción

La creación de la primera cooperativa, así como el auge del cooperativismo moderno, surge en el siglo XIX bajo el contexto de la Revolución Industrial. Las consecuencias sociales de la época, una desajustada distribución de la riqueza y tasas bajas de empleabilidad, motivaron la creación, en 1844, del primer movimiento cooperativo mundial por medio de la cooperativa denominada “Rochdale Equitable Pioneers Society”¹. Esta cooperativa de consumo proporcionaba a sus socios, alimentos básicos como harina, sal y azúcar a precios asequibles (Bengoetxea, 2016:3).

La creación de la primera cooperativa, en el marco socioeconómico de una Revolución Industrial desajustada para diferentes clases sociales, constituyó un verdadero hito para la economía social. Sin embargo, no se puede dejar de lado a las personas que participaron en la creación del modelo cooperativo. Específicamente fueron veintiocho asociados que vivían en la comunidad de Rochdale, quienes conformaron la cooperativa. La mayoría eran obreros tejedores mientras que los demás tenían diversos oficios, tales como impresor, mecánico o cargador (Fonseca, 2018:17). Fueron 28 pioneros quienes, agobiados por los problemas sociales de la época, decidieron organizar los recursos necesarios para desarrollar un programa que facilitara el acceso al trabajo y artículos de consumo.

Conformar una cooperativa con 28 asociados puede considerarse como una tarea compleja de llevar a cabo. Ciertamente, los “pioneros de Rochdale” tuvieron que organizarse adecuadamente bajo disposiciones estatutarias y reglamentarias que les permitiera adecuadamente realizar su objeto social (Fonseca, 2018:18). No obstante, la organización de una mayor fuerza productiva les iba permitiendo fortalecer los

1. Se trató de una cooperativa de consumo, creada por 28 personas que provenían de la industria textil. En total eran 27 hombres y 1 mujer.

alcances de la cooperativa y la repartición de los resultados, como, por ejemplo, la distribución de los excedentes².

El contexto en el que se desarrolló la cooperativa de Rochdale es importante porque muestra que se requirió la voluntad de 28 trabajadores para empezar a desarrollar un modelo cooperativo que empezara a satisfacer necesidades puntuales. Con el avance del tiempo, también se desarrollaron nuevas cooperativas, diversificando sus funciones y objetos sociales, al punto de existir cooperativas de ahorro y crédito, agroindustriales, de consumo, de autogestión o de trabajo asociado³. No obstante, con el advenimiento de nuevos tipos de cooperativas, una característica parece haberse mantenido incólume: la cantidad de asociados necesarios para constituir una cooperativa.

A pesar de que la cantidad de personas necesarias para constituir una cooperativa pueden variar entre la clase de asociación que se pretende formar, el número de asociados aproximados se sitúa entre 15 y 20 personas. Esta circunstancia guarda una estrecha relación con la naturaleza de la cooperativa, que en sí misma no deja de ser una asociación voluntaria de personas que se organizan democráticamente para promover su mejoramiento económico y social (Fonseca, 2018:27). No obstante, conviene estudiar o, al menos, revisar si la exigencia de una base mínima legal de asociados para la constitución de una cooperativa continúa siendo una ventaja comparativa respecto de otras figuras asociativas, o si por el contrario, se está convirtiendo en una carga que podría desincentivar la formación de nuevas cooperativas.

Por esta razón, el presente artículo realiza una lectura de (A) la base mínima de asociados para la constitución de cooperativas en Costa Rica, en la que se describe el texto de la ley cooperativa respecto de este requisito y la nueva reforma introducida recientemente, la cual busca incentivar el desarrollo de nuevas cooperativas. Seguidamente, se analiza si (B) la exigencia de un mínimo de asociados representa una desventaja comparativa respecto de otras figuras asociativas, así como una lectura de las razones por las que se puede preferir la constitución de una sociedad mercantil sobre una cooperativa para el desarrollo de un emprendimiento o idea de negocio. Finalmente, se plantea (C) una propuesta de revisión respecto del trámite de constitución de las cooperativas y las alternativas para mejorarlas e incentivarlas, tomando como base el derecho comparado, para concluir si una reforma respecto de la base mínima de asociados es suficiente.

2. A los “pioneros de Rochdale” se les atribuye la distribución de los excedentes entre los asociados de la cooperativa, en proporción al monto de sus operaciones.

3. En España, principalmente, a las cooperativas que organizan el trabajo de sus asociados para la generación de nuevas oportunidades de empleo se les denomina cooperativas de trabajo asociado. En Costa Rica, la figura análoga es la cooperativa de autogestión.

A. La base mínima legal para la constitución de cooperativas en Costa Rica: una mirada a la ley

La promulgación de la ley número 4179 del 22 de agosto de 1968 y sus posteriores reformas significaron, en Costa Rica, el inicio de un gran avance en la legislación cooperativa. Mediante esta nueva ley, se eliminaron las normas del Código de Trabajo que regulaban el funcionamiento de las cooperativas. El hecho de regular expresamente a las cooperativas en el Código de Trabajo⁴, en lugar de brindar seguridad jurídica sobre el marco legal aplicable a las cooperativas, propiciaba una aplicación errónea de la normativa laboral y civil en supuestos que debían regirse por los principios del Derecho Cooperativo.

Aunque el desarrollo del régimen jurídico cooperativo se inició con leyes disgregadas, ciertamente fueron la Constitución Política y la ley 4179 las que conjuntamente incorporaron las disposiciones legales que, hasta la fecha, establecieron las bases del cooperativismo jurídico. La ley 4179, como norma específica, establece los requisitos necesarios para constituir una cooperativa. Dentro de estos requerimientos, se establece la cantidad de personas que deben concurrir a la asamblea constitutiva para firmar el acuerdo social en el que se definen los estatutos de la cooperativa.

Como regla general, el artículo 31 inciso d), establece que todas las asociaciones cooperativas costarricenses deberán constituirse con, al menos, 20 asociados. La excepción a esta regla es la cooperativa de autogestión, para la cual será necesaria la concurrencia de mínimo 12 asociados a la asamblea constituyente. Ciertamente, la diferencia entre el mínimo de asociados entre las cooperativas autogestionarias y las demás cooperativas se puede justificar en el objeto social que persiguen las cooperativas de autogestión. Aunque se puede interpretar que en las cooperativas de autogestión la base de su objeto social se cumpliría con la comparecencia de más asociados trabajadores, se busca que la constitución de una cooperativa de este tipo no suponga retos para sus asociados y se comience así a generar las fuentes de trabajo a través de la actividad cooperativizada.

El artículo 31 inciso d) de la Ley 4179 ciertamente evoca una referencia a la cantidad de asociados que constituyeron las primeras cooperativas en la historia, incluida la cooperativa de Rochdale con sus respectivos 28 miembros. La Ley 4179, al ser la primera ley específica sobre cooperativas promulgada en Costa Rica, tenía como bases los principios y valores cooperativos que se estaban desarrollando durante la época. Fijar un mínimo legal de 20 asociados responde a la tradición, la experiencia y los ensayos del movimiento cooperativo a través de los años, así como de la constante

4. Ciertamente, en un punto histórico, la regulación de las cooperativas en el Código de Trabajo de 1943 significó un avance para el movimiento cooperativo, ya que las primeras cooperativas se regían por las disposiciones de la Ley de Sociedades Comerciales y la Ley de Asociación del 8 de agosto de 1939.

actualización de los principios cooperativos que son renovados sistemáticamente por la Alianza Cooperativa Internacional (Parilla, 1975: 85).

Aunque la ley 4179 establece el requisito de 20 asociados como mínimo legal para la constitución de una asociación cooperativa, el desarrollo del cooperativismo ha tenido un gran auge en la sociedad costarricense. Diferentes cooperativas han coadyuvado en la creación de oportunidades de empleo, en la seguridad alimentaria del país y en la prestación de servicios esenciales. Sin embargo, en cumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 64⁵ de la Carta Magna, se han promovido diferentes proyectos que incentiven la constitución de nuevas cooperativas. Por esta razón, recientemente se aprobó el proyecto de ley denominado “Ley para estimular la creación de cooperativas mediante la reforma de varios artículos de la ley 4179”.

De acuerdo con la justificación del proyecto de ley, históricamente el cooperativismo ha sido una herramienta para que grupos mayores a 20 personas, en la mayoría de los casos, se unan y se asocien en una organización que les podría facilitar el acceso a financiamiento, asesorías, apoyo técnico y capacitaciones, entre otros (Ruiz, 2022: 2). Las economías pequeñas como la costarricense, tienen en los pequeños y medianos emprendimientos, un motor para el desarrollo y debemos multiplicar estas opciones, con el fin de ampliar las posibilidades de un mayor bienestar social para todos los habitantes del país. Para eso, se necesita alivianar los trámites y requisitos para el nacimiento y constitución de las asociaciones cooperativas (Ruiz, 2022: 3).

Este proyecto de ley reforma específicamente el artículo 31 inciso d) anteriormente mencionado, que fija la base mínima legal de asociados para constituir una cooperativa. Para ello, establece que la base de 20 asociados en las cooperativas tradicionales y la base de 12 asociados en las cooperativas de autogestión, se modificará para que cualquier cooperativa, independientemente de su clase, se constituya con al menos 8 asociados. Este proyecto rompe con una tradición de una base sumamente alta de asociados mínimos y se alinea con otras jurisdicciones que establecen menos asociados para conformar una cooperativa, lo cual puede entenderse como una nueva filosofía para incentivar el cooperativismo en el país.

La reforma, aprobada definitivamente por el Congreso y sancionada por el Poder Ejecutivo, entrará en vigencia el 6 de mayo de 2024. Con esta reforma, se espera que se eliminen las trabas que por muchos años han tenido las personas que buscan ingresar al movimiento cooperativo. Pero también se busca que las cooperativas compitan con otras formas de asociación mercantiles y que se desarrolle el bienestar social de sus asociados y de la comunidad costarricense.

5. El artículo 64 de la Constitución Política de Costa Rica establece: “(...) El Estado fomentará la creación de cooperativas como medio para facilitar mejores condiciones de vida de los trabajadores. (...)”.

B. Exigencia mínima de asociados en las cooperativas: ¿ventaja o desventaja frente a otras formas de asociación?

La reforma a la Ley 4179 que establece la base mínima de asociados para constituir una cooperativa a 8 asociados, pretender eliminar “una limitación injustificada para que un grupo reducido de personas, con propuestas viables y posibles, puedan materializar sus sueños, emprendimientos o pequeñas empresas y ayudar de esta manera en ese tortuoso camino de reactivar verdaderamente la economía local o nacional”. No obstante, cabe plantear la interrogante de si esta reducción de 12 asociados es suficiente para incentivar la creación de nuevas cooperativas y, consecuentemente, fortalecer el movimiento cooperativo costarricense.

En un análisis de derecho comparado, existen jurisdicciones que aún exigen un número menor de asociados al establecido en la reforma de ley. En España, por ejemplo, a las cooperativas de trabajo asociado se les permite constituirse con 3 personas (Senent, 2011:33). En el caso de las cooperativas de crédito, para su constitución se requiere que concurren cinco personas jurídicas que desarrollen la actividad propia de su objeto social en forma ininterrumpida desde, al menos, dos años antes de la fecha de constitución o por ciento cincuenta personas físicas⁶. Un criterio similar ha seguido La Ley de Sociedades Cooperativas de Extremadura, que incluso reduce de 5 a 3 el número de socios en las de primer grado, para facilitar las posibilidades de creación de empleo a través de la constitución de sociedades cooperativas (Morillas y Feliú, 2018: 147).

Además, en los últimos años se ha promulgado en la comunidad autónoma de País Vasco una ley para regular las denominadas “pequeñas cooperativas” o “cooperativas especiales”, en las que se reduce el número mínimo de personas socias, para puedan ser únicamente 2 asociados y hasta por un número máximo de 10 personas.

En América Latina, la disminución de los asociados no es la excepción. En Uruguay, el artículo 8 de la Ley de Cooperativas, Regulación, Constitución, Organización y Funcionamiento, establece que, salvo para las cooperativas de segundo o ulterior grado, todas las demás tienen variabilidad del número de socios, los cuales no podrán ser inferior a cinco. En Colombia, el artículo 5 de la Ley 79 de 1988 establece abiertamente como requisito que el número de asociados sea variable e ilimitado. De igual manera, la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina, promovida por la Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, señala también como requisito, la ilimitación y variabilidad del número de socios (Ruiz, 2022: 3).

Volviendo al caso de Costa Rica, la reducción de 20 a 8 asociados, para cualquier cooperativa, ciertamente significa un gran avance en las acciones que promuevan la

6. Ver el artículo 5.1 de la Ley de Cooperativas de Crédito.

constitución de cooperativas y el impulso del movimiento cooperativo. Sin embargo, dicha reducción podría seguirse considerando como una desventaja, en comparación con otras formas de asociación. Cuando se trata de formalizar una empresa o comenzar con un emprendimiento, la figura típica a la que se recurre es la sociedad mercantil. Ya sea una sociedad anónima o de responsabilidad limitada, las facilidades en su proceso de constitución las convierten en un vehículo atractivo para realizar inversiones. Asimismo, la posibilidad de constituir una sociedad con dos personas y que las acciones puedan ser traspasadas a uno solo de los socios, también contribuyen a su uso comercial cotidiano.

De igual forma, tampoco se puede obviar el gran auge que han tenido las sociedades por acciones simplificadas, las cuales establecen la posibilidad de ser constituidas por un único accionista local o internacional, ya sea en escritura pública o mediante documento privado físico o digital⁷. Incluso, la propia UNCITRAL de la Organización de las Naciones Unidas, ha incentivado el modelo de las sociedades por acciones simplificadas, como un esfuerzo para corregir la ausencia de una modalidad de negocio que permita adaptarse a los cambios tecnológicos y a las nuevas formas de realizar negocios (UNCITRAL, 2022: 10).

Aunque en Costa Rica las sociedades por acciones simplificadas no se encuentran reguladas todavía en la legislación mercantil, su introducción al sistema legal costarricense vendría a fortalecer el uso de las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada. No obstante, este uso recurrente de la sociedad sobre las cooperativas no pretende rivalizar a la cooperativa con la sociedad o con otras figuras asociativas. Pero sí se busca analizar y entender cuáles son los elementos por los que las personas pueden escoger otras formas de asociación, siendo la cantidad mínima de personas para constituir una persona jurídica, un elemento importante que lo puede justificar.

Ciertamente, la disminución del mínimo legal de la base asociativa para las cooperativas de autogestión es un incentivo para la promoción del movimiento cooperativo y la creación de nuevas oportunidades de empleo. Sin embargo, también se debe tomar en consideración que la disminución del mínimo legal podría incentivar el uso abusivo y fraudulento de las asociaciones cooperativas. La disminución de la base de asociados no implica una flexibilización en los requisitos para la constitución de cooperativas en Costa Rica. De hecho, estos requerimientos se mantienen incólumes a partir de la reforma a la ley y la supervisión durante la etapa de formación, estará a cargo del INFOCOOP y la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión⁷.

7. Para lograr la inscripción de una cooperativa, se debe contar con la aprobación previa del Área de Promoción del INFOCOOP, quien revisará el estudio de viabilidad y factibilidad. Asimismo, la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión deberá certificar la existencia de la aportación del trabajo realizado por los asociados.

El verdadero problema puede surgir cuando la disminución de la base asociativa pueda ser utilizada para crear una falsa concepción de una imagen cooperativa, que permita obtener los beneficios legales y sociales, sin que verdaderamente se realice una actividad bajo el modelo cooperativo. La doctrina las denomina como “falsas cooperativas a las falsas cooperativas, a las empresas que constituidas formalmente como cooperativas no llevan a cabo una actividad cooperativizada conforme con los fines y características que son propios de éstas (autonomía, gestión democrática, responsabilidad económica, adhesión voluntaria), sino que se han constituido, o son utilizadas, para otros fines. En ocasiones se busca no asumir riesgos, asegurar la clientela, ahorrarse gastos, evitar la aplicación de la ley o acceder a subvenciones y ayudas (Fajardo, 2020: 1).

Una base mínima que pase de 20 asociados a solamente a 8, puede incentivar la creación de las denominadas falsas cooperativas, ya que se va a requerir de una menor cantidad de personas que compartan la idea cooperativa y realicen su aportación de trabajo. Lo anterior propiciaría que personas no aptas para realizar la actividad cooperativas, asociados que no tengan interés en ejecutar el objeto social y hasta familiares varios asociados fundadores, sean utilizados como una mampara para una actividad contraria a los fines de una cooperativa. Aunque el uso de cooperativas fraudulentas es transversal a cualquier tipo de cooperativa, los casos más habituales se producen en cooperativas de viviendas y de trabajo.

En la mayoría de los casos, las cooperativas de autogestión se constituyen con la intención de enmascarar una relación laboral (personal, subordinada y remunerada) para privar al trabajador de todo el marco de derechos fundamentales previstos en la Constitución, reduciendo el costo social del empresario que contrata el servicio de la cooperativa y componiendo una situación de y daño extremo al trabajador, ya que no está obteniendo los frutos y potencialidades de una cooperativa legítima, ni lo está protegiendo con los baluartes adheridos en la relación laboral (Rosso, 2014: 152).

Los casos típicos de cooperativas de autogestión fraudulentas son aquellas que se constituyen con un objeto social definido, pero que, en la práctica, sus asociados no aportan el trabajo y tampoco se propicia la creación de fuentes de empleo. En este supuesto, existe una cooperativa que está formalmente constituida, cumpliendo todas las exigencias para que desarrolle su actividad. Sin embargo, la posteriormente, se aprecia que la cooperativa no inscribe, normalmente, ningún acto en el Registro de Cooperativas, ni efectúa depósito alguno. Esto viene acompañado de la constatación de la situación real, que es que cada socio adquiere sus materias primas o los productos acabados para su comercialización, realiza y factura sus trabajos de forma totalmente independiente, percibiendo los correspondientes pagos del cliente (Díez, 2015: 144).

Del supuesto anterior, se deduce claramente que no existe la actividad cooperativizada en ninguna fase del proceso productivo, ya que no hay adquisición conjunta de materiales, no hay comercialización de bienes o servicios en común, no hay trabajo realizado en régimen cooperativo, no hay medios de producción de los que sea titular la sociedad cooperativa, ni hay facturación por parte de ésta. No habría elementos, pues, para considerar la existencia de una cooperativa de autogestión. Al contrario, la situación anterior refleja una potencial causa para decretar la disolución de la cooperativa, en virtud de estar infringiendo el artículo 110 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, que establece la prohibición de los asociados para ejecutar y competir con las actividades de la cooperativa⁸.

En España, la situación de las cooperativas de autogestión fraudulentas no es diferente. Generalmente, se crean cooperativas instrumentales para facturar los servicios de los trabajadores independientes. En la mayoría de los casos, la cooperativa se ocupa de la gestión administrativa de la actividad ejercida por el socio y de orientar y facilitar la integración de éstos en el mundo laboral. Lo que se ofrece no guarda relación con la participación en una cooperativa de trabajo; ya que los medios de producción están en manos de cada uno de los socios y la actividad profesional no se realiza cooperativizadamente, ya que cada trabajo se realiza individualmente por los asociados (Díez, 2015: 148). Por lo tanto, el fin último del objeto social de la cooperativa no se cumple, y únicamente se obtienen los beneficios de la cooperativa, sin que exista una verdadera identidad entre todos los asociados.

La disminución al número de asociados es un gran paso para el incentivo de las cooperativas, pero no es el único que se debe realizar. También debe tomarse en consideración que no es una simple reducción de asociados sin ningún fundamento. También se deben ponderar las desventajas y el impacto que esto puede ocasionar en la sociedad, como la constitución de cooperativas cuya naturaleza contradice los fines del movimiento cooperativo. La cooperativa se basa en la ayuda mutua, el trabajo en conjunto y el bienestar de sus asociados, por lo que la reducción de su elemento esencial tampoco debe considerarse como la solución pragmática para incentivar su uso. Por lo tanto, es importante dilucidar otras alternativas que podrían complementar una reducción de asociados sin desnaturalizar el espíritu de las cooperativas en Costa Rica. Justamente, las experiencias de otras jurisdicciones pueden permitir entender cuáles son las acciones que se pueden adoptar para una mejor optimización de la constitución de una cooperativa.

8. El artículo 110 de la Ley de Asociaciones Cooperativas expresamente prohíbe a los socios de las cooperativas de autogestión: a) Dedicarse en forma directa o indirecta a actividades que compitan con las actividades de la cooperativa. La producción de subsistencia en parcelas o huertas familiares, que se destine al consumo directo de la familia del asociado, no se considera competitiva. (...).

C. La reducción de la cantidad mínima de asociados y otras alternativas para el incentivo del cooperativismo en Costa Rica

Una conclusión rápida de una reducción de asociados para la constitución de una asociación cooperativa es que podría considerarse como un gran avance para el incentivo cooperativo y la equiparación de las condiciones respecto de la constitución de otras personas jurídicas, como las sociedades mercantiles. Sin embargo, también podría considerarse que no es la única solución y que existen otras alternativas para incentivar el cooperativismo. Para quienes conocen la legislación cooperativa y el trámite de constitución, es un hecho que uno de los principales problemas para conformar una cooperativa radica en la cantidad exagerada de requisitos que se deben cumplir para registrar la cooperativa.

Volviendo a las sociedades mercantiles, su inscripción únicamente se puede realizar vía digital, mediante un mecanismo electrónico denominado Crear Empresa, mediante el cual el notario público ante quien se constituye, consigna toda la información de la sociedad, al mejor estilo de un cuestionario, para que, en un plazo menor a los 8 días hábiles, sea evaluado por un registrador del Registro de Personas Jurídicas. Si la sociedad cumple con todos los elementos esenciales establecidos en el artículo 18 del Código de Comercio, lo cual es bastante sencillo, el Registro de Personas Jurídicas procederá con la inscripción de la sociedad.

Sin embargo, el panorama para la constitución de las cooperativas es bastante distinto. De acuerdo con el artículo 32 de la Ley 4179, las cooperativas deberán presentar, entre otros documentos, un estudio de viabilidad, utilidad y factibilidad del proyecto cooperativo; una copia de los estatutos aprobados y una copia de la asamblea constitutiva ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y no ante el Registro de Personas Jurídicas. Además, el estudio de viabilidad, previo a ser presentado ante el Ministerio de Trabajo, deberá contar con la aprobación del Área de Promoción del Instituto de Fomento Cooperativo. El trámite cambiaría, claro está, si se trata de una cooperativa de autogestión de una cooperativa de intermediación financiera, para lo cual será necesario cumplir con normas disgregadas y amplios requisitos establecidos por la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión y la Superintendencia General de Entidades Financieras, respectivamente (Ríos y Castillo, 2021: 85).

De más está mencionar que todas las aprobaciones y las revisiones en el cumplimiento de los requisitos legales para la constitución pueden tardar entre 6 meses y un año, para que se pueda autorizar la personería de la cooperativa legalmente habilitada para actuar. Nuevamente, con las sociedades mercantiles basta únicamente la autorización del registrador, previa calificación de los requisitos establecidos en el Código de Comercio. Por lo tanto, el problema con el incentivo cooperativo y la constitución

de nuevas cooperativas no necesariamente radica en la cantidad de personas que se requieren. Es cierto que un número alto de asociados mínimos puede considerarse como un obstáculo para constituir una cooperativa, pero ciertamente también se puede justificar que una cooperativa robusta y eficiente requiere de una base sólida de asociados que sean aptos para el desarrollo de la actividad cooperativizada.

Es importante, tal y como se mencionó líneas atrás, revisar si la necesidad de exigir una base mínima de asociados tan amplia es consecuente con las prácticas internacionales cooperativas y si, además, es conveniente con la realidad socioeconómica actual. No obstante, también existen otros elementos que merecen ser evaluados, incluso con mayor detenimiento, como el proceso de constitución de una cooperativa. Un caso que se puede revisar, en relación con el proceso de constitución y la forma en la que el sistema legal se ha adaptado para permitir un proceso más ágil de constitución de cooperativas, es el caso español, mediante la implementación de las microcooperativas o las microempresas cooperativas.

Reguladas en la legislación española, las microcooperativas introducen un modelo de cooperativas que se ajustan a las iniciativas empresariales de reducido tamaño y que demandan un modelo de empresa ágil y eficaz. Jurídicamente, son una especialidad de las cooperativas de trabajo asociado, con la finalidad, no de regular una nueva clase de cooperativa, sino de adaptar la legislación cooperativa a estas entidades menores, simplificando su regulación y adecuándose, en la medida de lo posible, a las necesidades de su reducido tamaño (Morillas y Feliú, 2018: 146).

Esta figura responde básicamente a la búsqueda de que ningún proyecto, por pequeño que sea, quede sin cobertura jurídica de naturaleza cooperativa. Así, se impulsa la creación de pequeñas empresas y, en especial, de micropymes de hasta diez personas trabajadoras, y para ello, establecer fórmulas societarias sencillas y mejor adaptadas a la realidad de las empresas más pequeñas.

Por otro lado, y en el ámbito de la inscripción formal de cooperativas, una de las principales medidas que se realizan en otras jurisdicciones, pero específicamente en la española, es la posibilidad de ejecutar la constitución digital en diferentes tipos de cooperativas. A través del Documento Único Electrónico (DUE), se permite la constitución de empresas cooperativas de una manera ágil y sencilla, mediante un instrumento de naturaleza electrónica, en donde se incluyen todos los datos referentes a la sociedad cooperativa, los cuales, de acuerdo con la legislación aplicable, deben remitirse a los registros jurídicos y a la Administración Pública para la constitución y el cumplimiento de las obligaciones en materia tributaria y de seguridad social. Con el DUE, se establece que determinadas clases de cooperativas que no superen los 10 socios tengan la posibilidad de optar por un proceso de inscripción más ágil, lo que es fundamental en el proceso de dinamización de la economía (Morillas y Feliú, 2018: 146).

A pesar de que las cooperativas de autogestión constituyen una importante fuente generadora de empleo en Costa Rica, las cooperativas industriales, de servicios y de ahorro y crédito son las que mayor presencia tienen en la economía costarricense. Por ello, la implementación del sistema de las microcooperativas, como en el caso español, puede ser difícil de gestar, pero no imposible. Sin embargo, debe venir con un acompañamiento integral de las entidades encargadas de la educación cooperativa, como el Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa (CENECOOP), para difundir cuál es el funcionamiento y naturaleza jurídica de las cooperativas autogestionarias para luego poder migrar hacia esta variación de las microcooperativas, previa reforma de la ley.

Sin embargo, sí es posible migrar hacia un modelo similar al DUE en cuanto a la constitución de las cooperativas, y por qué no, igual al de las sociedades mercantiles. Una reforma de esta naturaleza debería comenzar por asignar el registro de las cooperativas de todo tipo al Registro de Personas Jurídicas y no al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en su Departamento de Organizaciones Sociales. En este tipo de circunstancias, el objetivo principal debe ser la uniformidad y la eficiencia, por lo que la centralización del registro de personas jurídicas debería estar concentrada en una sola entidad⁹. Por esta razón, tal y como ocurre con las demás personas jurídicas, con la solicitud de inscripción de una cooperativa, se debería abrir el procedimiento de revisión de los documentos y los requisitos legales, con el propósito de garantizar que aquello que quede inscrito y sea hecho público, pueda presumirse válido y exacto (Senent, 2011:42).

En el proceso de inscripción se calificaría favorable o desfavorablemente la competencia y las facultades de las personas intervinientes; la legalidad de las formas extrínsecas; la capacidad y legitimación de las personas otorgantes; la validez del contenido de los documentos y el cumplimiento de las normas imperativas (Senent, 2011:42). De la misma manera que ocurre con el proceso de calificación mediante el cual se constituye una sociedad, una asociación o una fundación ante el Registro de Personas. No se requiere pasar por un proceso complejo sometido a la valoración de requisitos que entorpecen la constitución.

Ahora bien, adoptar el mismo proceso de inscripción formal de la cooperativa no pretende alivianar la calificación de los documentos sometidos a registro. Debe existir una asamblea constituyente, tal y como lo indica la ley, con la descripción de los elementos más importantes, entre los cuales se destacan los asociados fundadores,

9. La autorización y el registro de las sociedades mercantiles, las empresas individuales de responsabilidad limitada, las fundaciones y las asociaciones está a cargo del Registro de Personas Jurídicas. Sin embargo, no existe una razón legal o fundamento para que el registro de las cooperativas deba mantenerse en el Ministerio de Trabajo.

el capital social y las formas en las que se suscribió, el domicilio y el objeto social, así como la descripción de la actividad cooperativizada. De ninguna manera podría considerarse que una calificación realizada por el registro carecería de cualquier control sobre los requisitos que debe cumplir la constitución de la cooperativa. Y en todo caso, ante la duda o la omisión de un elemento, entonces el registrador debería proceder con la consignación del defecto para proceder con la subsanación. De manera tal que el cambio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por el Registro de Personas Jurídicas no debería generar un impacto negativo en la constitución de las cooperativas.

Asimismo, y utilizando la situación del DUE español como ejemplo, el registro de las asociaciones cooperativas también debería estar compuesto por un instrumento electrónico, que permita concentrar la mayor parte de su inscripción en el Registro de Personas Jurídicas, el cual ya tiene experiencia en este campo. Y consecuentemente, revisar los tiempos de registro y, sobre todo, los requisitos legales que existen para verdaderamente evaluar si son acordes con la realidad socioeconómica del país. Ni a las sociedades mercantiles, las asociaciones civiles o las fundaciones se les solicita un estudio de viabilidad y factibilidad. Si la vigilancia y la supervisión se ejerce cuando la persona jurídica ya se encuentra en funcionamiento, lo mismo debería suceder con las cooperativas, las cuales están sometidas a los controles institucionales específicamente creados para estos efectos¹⁰.

Si el Estado costarricense va a dar cumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 64, mediante el cual debe fomentar la creación de las cooperativas, la revisión de la legislación cooperativa debe ser una prioridad. Dicho mandato ciertamente lo ha cumplido parcialmente, al aprobar la modificación de la base mínima de asociados para las asociaciones cooperativas. No obstante, aún debe revisarse los demás aspectos relacionados con su constitución. Los requisitos, a veces excesivos y la simplificación de su registro, deben ser las verdaderas metas que se trace el Estado costarricense, pero acompañado del gran movimiento cooperativo que se ha estado desarrollado en nuestra sociedad a lo largo de los años.

Conclusión

La legislación cooperativa costarricense ha empezado a mostrar signos de actualización, en virtud de los nuevos desafíos que empieza a demandar el movimiento coo-

10. En el caso de las cooperativas de autogestión, se encuentra la Comisión Permanente De Cooperativas De Autogestión, la cual brinda el apoyo, la asesoría y la supervisión en este tipo de cooperativas.

perativo. Ejemplo de ello ha sido el abandono al mínimo de 20 y 12 asociados para la constitución de una cooperativa tradicional y de autogestión, respectivamente, para que únicamente se puedan conformar, en un inicio, con 8 asociados.

A pesar de este gran avance, no se puede dejar de lado las otras necesidades que existen para fomentar la creación de nuevas cooperativas. Aún existen requisitos que deben ser revisados, entre ellos, el trámite para su registro. Con las sociedades mercantiles siendo cada vez más sencillas de constituir y el avance de la tecnología, el registro de las cooperativas debe migrar hacia un instrumento digital que sea ágil y expedito, sobre todo, para aquellos emprendimientos que necesitan formalizarse.

Definitivamente, el movimiento cooperativo costarricense debe adecuarse a los nuevos cambios que la realidad exige y adaptar todos los instrumentos que sean necesarios para fomentar la economía social. Se requiere de un consenso y de un apoyo entre los cooperativistas para que este tipo de reformas puedan ser adoptadas a la mayor brevedad posible y así permitir que el cooperativismo sea un actor principal en el crecimiento económico y social de Costa Rica.

Bibliografía

- BENGOETXEA ALKORTA, Aitor (2016): “Las Cooperativas”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n° 29, pp. 3-4.
- COMISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO MERCANTIL INTERNACIONAL (2022): *Guía Legislativa de la CNUDMI sobre las empresas de responsabilidad limitada*, Naciones Unidas.
- DÍEZ ÁCIMAS, Luis Ángel (2015): “Uso indebido de la figura de la sociedad cooperativa”, *Revista Deusto Estudios Cooperativos*, n° 6, pp. 144-148.
- FAJARDO GARCÍA, Gemma (2020): “Falsas cooperativas de trabajadores y medidas adoptadas por los poderes públicos en España para combatirlos”, *7ª Conferencia Internacional de Investigación sobre Economía Social CIRIEC “Economía social y solidaria: Hacia un nuevo sistema económico”*, Bucarest (Rumanía), pp. 1-19.
- FONSECA VARGAS, Ronald (2018): *Derecho Cooperativo Costarricense: Normativa, Jurisprudencia y Doctrina*, Edinexo.
- MORILLAS, María José, & FELIÚ, Manuel Ignacio (2018): *Curso de Cooperativas: Tomo I*, Editorial Tecnos.
- PARILLA, Antulio (1971): *Cooperativismo, teoría y práctica*, Editorial Universitaria.
- RÍOS, Mayrand, & CASTILLO, Juan E. (2021): *Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo*, INFOCOOP.
- ROSSO NELSON, Rocco Rangel (2014): “Do uso fraudulento das cooperativas de trabalho no Brasil”, *Revista Deusto Estudios Cooperativos*, n° 5, p. 152.
- RUIZ, Montserrat (2022): *Proyecto de Ley: Ley para Estimular la Creación de Cooperativas Mediante La Reforma de Varios Artículos de las Leyes N° 4179 de 22 de agosto de 1968, N° 5185 de 20 de febrero de 1973 y N° 6756 de 5 mayo de 1982. Expediente N° 23243*, Asamblea Legislativa.
- SENENT VIDAL, María José. (2011): “Constitución de la Cooperativa. Registro de Cooperativas”. En: *Cooperativas: Régimen Jurídico y Fiscal* (coord. Fajardo García, Gemma), Tirant Lo Blanch, España, pp. 33-57.