

2 Proyecto de Ley de Reforma de la ley de Sociedades Industriales y de Previsión de 2018 en Irlanda*)

(Industrial and Provident Societies (Amendment) Bill 2018)

MARÍA SOLEDAD FERNÁNDEZ SAHAGÚN

Investigadora Predoctoral en Departamento de Derecho Mercantil. Facultad de Ciencias del Trabajo. Universidad de Valladolid. mariasoledad.fernandezs.sahagun@uva.es

ISSN 1134-7686

Revista de Derecho de Sociedades 58
Enero - Abril 2020

Sumario:

- I. Introducción
- II. Justificación del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Sociedades Industriales y de Previsión
- III. Breve referencia a la Ley de Sociedades Industriales y de Previsión 1893-2014 (Industrial and Provident Societies Act 1893-2014)
- IV. Análisis del Informe Detallado del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Sociedades Industriales y de Previsión 2018
 - 1. Reducción del número de socios necesarios para la constitución
 - 2. Excepciones a la obligación de registro de informes anuales auditados
 - 3. Registro Electrónico para las IPSs
- V. Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

El pasado mes de diciembre de 2019 se dio a conocer en Irlanda el Informe detallado¹⁾ (en adelante el Informe) elaborado por el Comité Mixto de Comercio, Empresa e Innovación (*Joint Committee on Business, Enterprise and Innovation*, en adelante Comité) formada por senadores y diputados del parlamento Irlandés (*Houses of the Oireachtas*) sobre el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Sociedades Industriales y de Previsión 2018, *Industrial and Provident Societies (Amendment) Bill 2018*²⁾, que pone fin a la segunda fase de tramitación de este Proyecto de Ley en la Cámara Baja del Parlamento (*Dáil Éireann*) y podrá ser tenido en cuenta en la siguiente fase de tramitación, con la presentación de enmiendas al Proyecto de Ley, antes de pasar al Senado (*Seanad Éireann*)

Las sociedades industriales y de previsión (en adelante IPS de su término en inglés *Industrial and Provident Societies*) son un importante componente del tejido empresarial irlandés, siendo la forma jurídica elegida generalmente por las cooperativas para su constitución. Sin embargo, la normativa que las regula, La Ley de Sociedades Industriales y de Previsión 1893-2014 (*Industrial and Provident Societies Act 1893-2014*³⁾) necesita ser actualizada y modernizada, lo que ha motivado esta iniciativa legislativa para la reforma de esta Ley que regula las cooperativas en territorio irlandés. Los aspectos propuestos a reforma por el Proyecto de Ley son: en primer lugar, la reducción del número mínimo de socios necesarios para constituir una IPS, pasando de siete a tres; en segundo lugar, introduce excepciones de auditoría para ciertas clases de IPSs; y, por último, incorpora el uso de medios electrónicos para el registro y presentación de documentos en este tipo de sociedades.

Para la elaboración del Informe, durante el mes de junio de 2019, el Comité mantuvo una serie de reuniones y conversaciones con los diputados de esta iniciativa legislativa, miembros del Ministerio de Comercio, Empresa e Innovación y algunos agentes con intereses en la materia objeto de reforma o *stakeholders* (*The Irish Co-operative Organisation Society*⁴⁾ –ICOS–, *Centre Co-operative Studies*⁵⁾ y *Association for Chartered Certified Accountants Ireland*⁶⁾ –ACCA– constituyen los *stakeholders*) para analizar y debatir específicamente el impacto de los cambios legislativos derivados del Proyecto de Ley, así como emitir una serie de observaciones y recomendaciones que pueden ser consideradas antes de que el Proyecto de reforma pase a siguiente fase de tramitación.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LEY DE SOCIEDADES INDUSTRIALES Y DE PREVISIÓN

El Proyecto de Ley de Sociedades Industriales y de Previsión (enmienda) 2018 fue presentado a la Cámara Baja del Parlamento irlandés (*Dáil Éireann*) el 3 de julio de 2018 por la Diputada Clare Daly, junto con los Diputados Joan Collins, Maureen O'Sullivan, Catherine Connolly, Thomas Pringle, Mick Wallace y Thomas P. Broughan, miembros del Grupo Político *Independents 4 Change*.

La principal justificación, tal y como se recoge en el Informe para presentar este Proyecto para la Reforma de la Ley de Sociedades Industriales y de Previsión, es facilitar el proceso de constitución de sociedades cooperativas, proponiendo una reducción del número mínimo de socios necesarios, pasando de siete a tres, en línea con la legislación en el resto de Europa, permitiendo el uso de medios electrónicos para el registro y presentación de documentos, así como la necesidad de contemplar excepciones a las obligaciones de someter a auditoría a aquellas IPSs que cumplan determinados criterios, algo previsto en la legislación irlandesa para algunas sociedades, pero no contemplado para las cooperativas. Estas reformas de pequeño calado (sólo modifican cinco secciones de la Ley) según los promotores de la reforma, permitirán que tanto las IPSs, entre las que se encuentran las cooperativas, como el resto de sociedades puedan competir en igualdad de condiciones.

La situación económica convulsa de la pasada década, así como la inestabilidad en los mercados, han tenido efectos devastadores en el empleo y los servicios básicos, por lo que, en este contexto económico, no parece casualidad en Europa el crecimiento experimentado por las cooperativas como solución a la destrucción de empleo y a la despoblación de zonas rurales. Esta reforma permitirá avanzar en el movimiento cooperativo ya existente en Irlanda basado en una serie de valores, que proporciona bienes y servicios beneficiosos para toda la comunidad, así como una disposición para reinvertir sus excedentes en formación y educación. Las cooperativas están más comprometidas con la sostenibilidad del territorio en el que se desarrollan y datos de algunas economías, como Escocia, revelan que las sociedades basadas en modelos cooperativos tienen más posibilidades de sobrevivir en los primeros cinco años de vida que otras empresas de nueva creación. El grupo político creador del Proyecto de Ley está convencido de que el modelo cooperativo es un modelo que ofrece verdaderas ventajas en el entorno empresarial y que esta reforma proporcionará un mecanismo para facilitar la creación de sociedades cooperativas.

III. BREVE REFERENCIA A LA LEY DE SOCIEDADES INDUSTRIALES Y DE PREVISIÓN 1893-2014

(INDUSTRIAL AND PROVIDENT SOCIETIES ACT 1893-2014)

La Ley de Sociedades Industriales y de Previsión 1893 proporciona el marco legal de actuación a las IPSs, entre las que se encuentran las cooperativas, regulando principalmente las condiciones de registro, para las que es necesario un mínimo de siete socios; las condiciones de cancelación o suspensión, las obligaciones a las que las entidades registradas están sometidas, así como otros requerimientos relacionados con este tipo de entidades incluyendo el límite de participación de cada socio y restricciones a la captación de fondos. Esta Ley que fue promulgada en 1893 y que ha sufrido numerosas reformas a lo largo de su vida, cuenta actualmente con 79 secciones y 4 anexos.

De acuerdo con el Informe de 2018 del Registro de Sociedades⁷⁾, en Irlanda se registraron 940 IPSs, de las cuales 574 fueron explícitamente registradas como cooperativas, organizadas en base a los principios cooperativos entre los que se encuentran principios como la gestión democrática (una persona un voto). El término *cooperativa* no está definido expresamente como tal en la legislación irlandesa y por lo tanto, no consta oficialmente como un tipo de sociedad. Así mismo, no se encuentra en la legislación, ni definición ni reconocimiento de características o principios de las cooperativas.

IV. ANÁLISIS DEL INFORME DETALLADO DEL PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LEY DE SOCIEDADES INDUSTRIALES Y DE PREVISIÓN 2018

El Proyecto de Ley propone la modificación de la Ley de Sociedades Industriales y de Previsión 1893-2014 en tres aspectos fundamentales. Por un lado, las secciones 2 y 3 del Proyecto de Ley establecen una reducción en el número de socios mínimo necesarios para registrar una IPS pasando de siete a tres. Las secciones 4 y 5 establecen que el Ministro de Comercio, Empresa e Innovación tiene potestades para establecer los criterios a cumplir por las sociedades que las exima de presentar auditados informes anuales o algunos de los documentos que forman parte de los informes anuales. Por último, la sección 6 establece la posibilidad de uso de medios electrónicos para el registro de sociedades y de presentación de documentos, algo que como hemos mencionado, ha sido superado por la aprobación de un Reglamento de Registro de Sociedades que permite registrar electrónicamente nuevas entidades, presentación online de informes anuales, realización de pagos online por registro, etc.

En el Informe, que a continuación pasamos a exponer de forma resumida, se recogen cada una de las modificaciones propuestas por el Proyecto de Ley con las aportaciones de todos y cada uno de los agentes implicados, concluyendo con las recomendaciones y observaciones finales emitidas por el Comité.

1. REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE SOCIOS NECESARIOS PARA LA CONSTITUCIÓN

La ley de Sociedades Industriales y de Previsión 1893-2014 establece en su sección 5 que ninguna sociedad puede registrarse, al amparo de esta ley, si el número de socios es inferior a siete. Siete es a su vez, el número mínimo de socios que la sociedad debe mantener para que el registrador no dé por cancelado el Registro de la sociedad, tal y como recoge la sección 9.

El Proyecto de Ley propone la modificación de la sección 5 (condiciones de registro) subsecciones 1 y 2 de la Ley de Sociedades Industriales y de Previsión, estableciendo que el número mínimo de socios requerido para registrar una IPS sea de tres y que la solicitud de registro deberá de ser firmada por tres de los socios de la sociedad. Así mismo, propone modificar la sección 9 (cancelación y suspensión de registro) subsección 1 apartado a, señalando que si en algún momento el registrador constata que el número de socios de la sociedad amparada por esta Ley se ha reducido a menos de tres procederá a la cancelación en el registro.

En Irlanda las pequeñas y medianas empresas tiene una media de 3,84 empleados, siendo, por tanto, la creación de una IPS o cooperativa, una opción no válida para muchos pequeños negocios. La reducción a tres del número de socios necesarios para su constitución, facilitará la creación de IPSs y garantizará que pequeñas empresas de nueva creación puedan optar por una IPS o cooperativa como forma para constituirse. La mayor parte de los *stakeholders*, entre los que se encuentran the *Centre Co-operative Studies* y *Asociation for Chartered Certified Accountants Ireland (ACCA)*, están de acuerdo en que el requisito de siete socios estaba actuando como barrera a la creación de IPS, salvo para *Irish Co-operative Organisation Society (ICOS)*, que no considera que esto fuera un problema.

Aunque la mayoría de los intervinientes⁸⁾ en esta fase de tramitación del Proyecto de Ley están a favor de la reducción del número mínimo de socios requeridos para la constitución y permanencia de IPSs o cooperativas,

ICOS señala su oposición a esta medida entendiendo que pondrían peligrar principios cooperativos como el de la gestión democrática y participativa de los socios en la cooperativa. Siendo siete el número mínimo, se refuerzan los principios de control democrático, adhesión libre y voluntaria, y participación económica de los socios. Por otro lado, esta reducción podría permitir que algunas sociedades decidiesen constituirse como cooperativas como técnica de marketing sin adherirse a los principios y valores cooperativos que le son propios. ICOS a su vez indica que, en caso de llevarse a cabo esta reducción, está debería de estar limitada al cumplimiento de unos criterios.

Por su parte, aun estando de acuerdo con la medida, *The Centre for Cooperative Studies* señala que la reducción podría llevar a una errónea interpretación de lo que es una cooperativa en realidad, y en algunos sectores, como la agricultura, donde las cooperativas están formadas por un elevado número de socios, podría ser un inconveniente esa reducción del mínimo de socios requerido. De otra parte y en el mismo sentido, el Ministerio de Comercio, Empresa e Innovación considera que tres socios es un número demasiado bajo que puede hacer peligrar el control democrático que propugnan este tipo de sociedades y señala que, tras la transposición de la Normativa Europea 2019 contra el blanqueo de capitales que establece la obligación de registrar cualquier persona física que ostente un control del 25% o más en cualquier tipo de sociedad en el Registro de Titulares Reales, los socios de IPSs de pequeño tamaño con tres socios estarán obligadas a registrar su titularidad.

En resumen, la mayoría de los *stakeholders* están a favor de la reducción del número mínimo de socios para constituir una IPS y que aun no siendo uniforme el número mínimo de socios para constituir una IPS en el entorno europeo, mayoritariamente es menor que en Irlanda. Por todo lo anterior, en el Informe del Comité se recomienda reducir el número mínimo de socios necesario para constituir una IPS, pasando de siete a cinco y se emplaza a dentro de tres años para evaluar el impacto que esta medida pueda acarrear en el sector.

En el Reino Unido en el año 1996 se redujo de siete a tres el requisito de socios mínimos necesarios para la constitución de una cooperativa y, hasta el momento, no se han dado ninguno de los potenciales problemas apuntados por los grupos de interés que se dieron cita para estudiar la reforma.

2. EXCEPCIONES A LA OBLIGACIÓN DE REGISTRO DE INFORMES ANUALES AUDITADOS

La ley de Sociedades Industriales y de Previsión, en su sección 14 subsección 1, regula que toda sociedad registrada como IPS, una vez al año, antes del 31 de marzo, enviará al registrador un informe anual auditado de ingresos y gastos, así como de inversiones y bienes.

El Proyecto de Ley propone la modificación de la sección 14 añadiendo una nueva sección 14A donde se recoge la asignación al Ministro de Comercio, Empresa e Innovación de la facultad para regular la exención a la obligación de registrar anualmente, a algunas IPSs, informes anuales o algunos de los documentos requeridos como parte de los informes anuales auditados. La reforma propuesta da un plazo de seis meses desde su entrada en vigor al Ministro para regular que tipo de IPSs están exentas de presentar informes anuales auditados.

Algunos de los *stakeholders* mostraron su preocupación ante la posibilidad de que algunas entidades no tuviesen la obligación de presentar sus cuentas anuales. ACCA e ICOS fueron claras en su oposición a eximir a las IPSs de presentar cuentas anuales. Por su parte el Ministerio estima insuficiente las pautas contempladas en el Proyecto de Ley para la regulación de las excepciones. Para el Comité no está suficientemente clara que la facultad otorgada al Ministro pudiendo correr el riesgo de ser considerada una delegación institucional de la competencia exclusiva para legislar del Parlamento.

Todos están a favor de una redacción más detallada y clarificadora que asegure el propósito de eximir a determinadas IPSs de presentar sus informes anuales auditados, pero no de eximir de la presentación de cualquiera de los informes anuales. Puesto que las auditorías son procesos laboriosos para las empresas de tamaño reducido, y no se contemplan excepciones de auditoría para las IPSs en la presente ley, algo que si se contempla en Ley de Sociedades, esto podría provocar que se opte por elegir otro tipo social en vez de cooperativa evitando así las auditorías.

En relación a los criterios para poder acogerse a las excepciones para el registro de los informes anuales auditados, ICOS propone que éstos deberían atender al establecimiento de un determinado volumen de negocio, balance de situación, número de trabajadores y número de socios. A su vez propone que los socios deben aprobar estas excepciones, debiendo periódicamente los socios renovar estos acuerdos para, en cualquier caso, ser capaces de revocar la decisión de estar exentos de presentar informes anuales auditados, al considerarse estos componentes clave para el control en la sociedad.

Por su lado, ACCA señala el peligro de alejarse de los estándares de auditoría ya que podría provocar que las IPSs no puedan compararse con el resto de sociedades que sí presentan sus informes auditados en términos contables y estadísticos.

Todas las partes, de forma unánime, avalan la propuesta de eximir a las IPSs de pequeño tamaño de registrar sus informes anuales auditados y, actualmente, están trabajando conjuntamente para establecer los criterios para determinar aquellas sociedades que pueden acogerse a la excepción. Serán necesarias enmiendas a estas excepciones y se pone de manifiesto la preocupación por la necesidad de publicar legislación complementaria para regular los criterios que determinen las sociedades que pueden eximirse de la obligación de presentar sus informes anuales auditados, así como por la potestad concedida al Ministerio para legislar las excepciones de auditoría, por considerar esta última que podría vulnerar la Constitución. Por todo lo anterior, en el informe se recoge la recomendación de establecer en el Proyecto de Reforma, mejor que en legislación complementaria, los criterios a considerar para eximir a determinadas IPSs del registro de informes anuales auditados, y que tales criterios sean cuidadosamente considerados y desarrollados en virtud las características específicas de las IPSs.

3. REGISTRO ELECTRÓNICO PARA LAS IPSS

La ley de Sociedades Industriales y de Previsión no contempla el uso de medios electrónicos para el registro de las IPSs y la presentación de documentos, por lo que el Proyecto de Ley propone añadir la sección 74A en la que dota al Ministro de Comercio, Empresa e Innovación de la facultad para regular el uso de medios electrónicos, incluyendo correo electrónico, para el registro de IPSs y la presentación de otros documentos relevantes.

Esta previsión ha quedado superada por los acontecimientos puesto que en diciembre de 2018 el Registro de Sociedades presentó sus servicios online para que las IPSs puedan registrarse, presentar informes anuales, registrar modificaciones a sus estatutos así como realizar pagos a través de medios electrónicos. A pesar de que los nuevos servicios online no recogen el uso de correo electrónico o el registro de otros relevantes documentos, la Comisión considera que, a la luz de las reformas acontecidas durante la tramitación de este Proyecto de Reforma, la sección 6 sea eliminada del Proyecto de Reforma.

V. CONCLUSIONES

A modo de resumen podemos decir que el Informe Detallado elaborado por el Comité y que permite continuar con la tramitación legislativa de este Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Sociedades Industriales y de Previsión, pone de manifiesto que siendo la reforma propuesta de pequeño calado, por el reducido número de secciones que se ven afectadas (5 secciones de 79), persigue facilitar el proceso de registro de cooperativas, simplificar la constitución y gestión de cooperativas en Irlanda, así como incrementar la viabilidad económica de las mismas.

El Informe, publicado en diciembre de 2019 y elaborado por Comité de Comercio, Empresa e Innovación sobre el Proyecto de Ley, es el resultado de las reuniones mantenidas con los *stakeholders*, y en el que se analizan y estudian sus propuestas de enmiendas al Proyecto de Ley. En estas reuniones, tal y como se expone en el Informe, se pone de manifiesto que las sociedades cooperativas han sufrido un rápido desarrollo en algunos países de la Unión Europea como Francia, Italia y España, claros ejemplos del dinámico movimiento cooperativo, y que el fomento de las cooperativas como fórmula para el emprendimiento, puede ser parte de la solución al declive y despoblamiento actual en las ciudades y pueblos de las áreas rurales en Irlanda.

Como queda reflejado en el Informe, la reforma de la Ley de Sociedades Industriales y de Previsión es un asunto que preocupa al Ministerio de Comercio, Empresa e Innovación y que forma parte de la agenda del Ministerio la elaboración de un Plan General de 2019 (algo que no ha ocurrido) para la modernización y consolidación de la legislación, analizando las necesidades actuales del mercado y el entorno legislativo. La finalidad es equilibrar la situación para que las cooperativas compitan en igualdad de condiciones y ayudar a proporcionar un entorno adecuado para aprovechar el potencial de las cooperativas. Ya en el 2017 el Ministerio llevo a cabo una consulta pública sobre la operatividad e implementación de la Ley 1893-2014, recibiendo propuestas de varios tipos entre las que cabe destacar la creación de una normativa específica para cooperativas, la reducción del número mínimo de socios para su constitución, o facilidades para un registro electrónico de IPSs. Viendo que la reforma es necesaria se opta por apoyar estas modificaciones en vez de esperar a una reforma integral de la Ley de Sociedades Industriales y de Previsión.

Por último, el Informe concluye con la recomendación de reducir el número mínimo de socios para la constitución de IPSs sea de cinco, en vez de tres como recoge el Proyecto de Ley. También se apoya, la introducción de

excepciones a la obligación de registrar los informes anuales auditados, eso sí, recomendando mejorar para dotar de más claridad a los cambios propuestos, y por último se insta a eliminar la previsión relativa a los medios electrónicos, debido a que éstos han sido superados por mejoras y facilidades online llevadas a cabo por el Registro de Sociedades durante la tramitación de este Proyecto de Ley.

La postura mayoritaria de los *stakeholders* a favor de la reducción del número mínimo de socios necesarios para constituir una IPS, se basa en que, aunque en Europa no existe uniformidad en el mínimo de socios requeridos para constituir una cooperativa, en general, este número es menor que en Irlanda. A su vez los *stakeholders* están a favor de la posibilidad de establecer excepciones a las obligaciones de someter a auditoría los informes anuales para cooperativas o IPSs de reducido tamaño, apuntando a la necesidad de identificar los criterios adecuados para acogerse a las excepciones.

* Esta noticia comentada forma parte del proyecto de investigación: “Economía Social, Autogestión y Empleo” (DER2016-78732-R) financiado por el Ministerio de ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España, por la Agencia Estatal de Investigación y por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y dirigido por la Prof^a. Dra. D^a Gemma Fajardo García.

1

https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/32/joint_committee_on_business_enterprise_and_innovation/reports/2019/2019-12-02_report-of-detailed-scrutiny-of-the-industrial-and-provident-societies-amendment-bill-2018-pmb_en.pdf

2 <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/bill/2018/70/eng/initiated/b7018d.pdf>

3 <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1893/act/39/enacted/en/print.html>

4 Asociación de Cooperativas Irlandesas busca generar liderazgo, competitividad y valor a las cooperativas a través de la cooperación y servicio de calidad. Disponible en <http://icos.ie/>

5 El Centro de Estudios Cooperativos Centre está formado por profesores e investigadores de la Universidad de Cork con la finalidad de estudiar y promover las cooperativas, y lo que estas representan a través de la investigación y la formación. Disponible en <https://www.ucc.ie/en/ccs/>

6 Asociación de Contables Colegiados y Certificados en Irlanda. *Disponible en* <https://www.accaglobal.com/gb/en/about-us.html>

7 Disponible en <https://www.cro.ie/Portals/0/Corporate%20Publications/Registry%20of%20Friendly%20Societies/2018%20RFS%20report%20ENG.pdf>

8 Siendo estos: el Ministerio de Comercio, Empresa e Innovación, *Centre Co-operative Studies* y *Association for Chartered Certified Accountants Ireland (ACCA)*.