

PATRICIA FERNÁNDEZ DE ANDREANI

# Cooperativas prestadoras de servicios públicos

Particularidad del modelo. Función social. Régimen jurídico  
Servicios. Electricidad. Telecomunicaciones. Gas. Agua  
Estructura orgánica y económica. Mecanismos de control  
Modalidades. Derechos del usuario-asociado

*Prólogo de*  
DANTE CRACOGNA



BUENOS AIRES - BOGOTÁ - PORTO ALEGRE

2017

## ÍNDICE GENERAL

<i>Prólogo</i> .....	VII
----------------------	-----

### **CAPÍTULO PRIMERO**

#### **CONSIDERACIONES GENERALES**

§ 1. Planteo preliminar .....	1
§ 2. Función social de las cooperativas bajo estudio .....	5
§ 3. Origen y expansión del cooperativismo de servicio público en la Argentina .....	6
§ 4. Régimen jurídico de las cooperativas prestadoras de servicios públicos .....	9
a) Problemática jurídica .....	9
b) Efectos que trae aparejados la problemática .....	11
§ 5. Finalidad de este trabajo .....	13

### **CAPÍTULO II**

#### **CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS DEL TIPO COOPERATIVO**

§ 6. Encuadramiento y concepto .....	17
§ 7. Características relativas al concepto .....	19
a) Organización asociativa .....	19
b) Sujetos .....	20

	c) Objeto .....	20
	d) Relación interna .....	21
	e) Servicio .....	22
§ 8.	Principios universales de la cooperación. Alcance ..	23
§ 9.	Repaso de los principios y su adaptación a las cooperativas prestadoras de servicios públicos .....	26
	a) Principio de libre ingreso y adhesión voluntaria .....	27
	b) Principio de control democrático .....	29
	1) Democracia liberal .....	29
	2) Republicanismo cívico .....	29
	3) Democracia pluralista o representativa .....	29
	c) Principio de participación económica .....	32
	d) Principio de autonomía e independencia .....	33
	e) Principio de educación, capacitación e información .....	36
	f) Principio de cooperación entre cooperativas .....	39
	g) Principio de la preocupación por la comunidad .....	40
§ 10.	Análisis de los principios que se encuentran en tensión frente a este tipo cooperativo. Su problemática .....	42

### CAPÍTULO III

#### SERVICIOS PÚBLICOS QUE PRESTAN ESTAS COOPERATIVAS

##### A) PRECISIONES SOBRE EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

§ 11.	Evolución de la noción .....	49
§ 12.	Nuestra posición sobre la noción y delimitación .....	52
§ 13.	Prestaciones alcanzadas por la noción de servicio público en la Argentina .....	60
§ 14.	Prestaciones no alcanzadas por la noción de servicio público en la Argentina y que prestan adicionalmente las cooperativas objeto de estudio .....	61

#### B) LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA ARGENTINA. DISTINCIONES DE LA PRESTACIÓN POR PARTE DE LAS COOPERATIVAS

§ 15.	La titularidad y formas de prestación de los servicios públicos .....	63
§ 16.	Características de la prestación de los servicios públicos por las cooperativas. ¿En competencia o en monopolio? .....	65
§ 17.	Consideraciones finales .....	67

### CAPÍTULO IV

#### NATURALEZA DE LAS COOPERATIVAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. CONSECUENCIAS EN EL RÉGIMEN APLICABLE

##### A) ENCUADRAMIENTO DE LAS COOPERATIVAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. LA NATURALEZA A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS

§ 18.	Introducción .....	71
§ 19.	Consideración sobre la condición de persona pública o privada de la cooperativa prestadora de servicios públicos .....	75
	a) Criterios de distinción .....	76
	b) ¿Persona pública o privada? Nuestra posición ....	79
§ 20.	Encuadramiento de las cooperativas bajo estudio como persona jurídica privada .....	80
	a) El lucro como elemento distintivo .....	84
	b) La condición de sociedad .....	89
	1) Fundamentos que tienen su origen en la definición .....	91
	2) Otros fundamentos .....	96
§ 21.	La cooperativa prestadora de servicios públicos como empresa .....	98

§ 22. Incidencia de los principios cooperativos en la naturaleza de estas entidades .....	104
a) Consideraciones generales .....	104
b) Los principios y su proyección en la naturaleza de las cooperativas prestadoras de servicios públicos ..	105

**B) LA NATURALEZA COMO DETERMINANTE  
DEL RÉGIMEN**

§ 23. Introducción .....	110
§ 24. Régimen jurídico aplicable a la cooperativa de servicios públicos como sujeto de derecho privado .....	112
a) Con relación a los actos jurídicos .....	112
b) Con relación a los bienes .....	116
c) Con relación a los contratos .....	117
d) En relación con el régimen laboral .....	119
§ 25. Régimen jurídico del ente cooperativa desde una perspectiva iuspublicista .....	120
a) Acto administrativo .....	121
b) Bienes .....	122
c) Contratos .....	123
d) Relaciones laborales .....	125
e) Competencia de los jueces .....	126
§ 26. Régimen aplicable a las relaciones nacidas de la actividad. Vinculación con el tipo de relación .....	127
a) Concedente-concesionario .....	128
b) Concesionarios-terceros no usuarios .....	128
c) Concesionarios-usuarios .....	128

**CAPÍTULO V**

**MARCO REGULATORIO Y MODALIDADES  
DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO  
POR LAS COOPERATIVAS**

**A) REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS  
EN LA ARGENTINA**

§ 27. Conceptualización .....	133
-------------------------------	-----

§ 28. Evolución del alcance de la regulación en la Argentina .....	135
--	-----

**B) COMPETENCIA REGULATORIA DE LOS SERVICIOS  
PÚBLICOS EN LA ARGENTINA**

§ 29. Introducción .....	141
§ 30. Identificación de los servicios y competencia regulatoria .....	146
a) Electricidad .....	146
b) Telecomunicaciones .....	149
c) Agua potable y recolección de aguas servidas .....	152
d) Gas .....	154
§ 31. Problemática de la atomización de la competencia regulatoria .....	157
§ 32. ¿Existen regulaciones especiales para el caso de que la prestadora del servicio público sea una empresa cooperativa? .....	159
§ 33. Importancia de adecuar la regulación de los servicios públicos a las características de las organizaciones cooperativas .....	171

**C) MODALIDADES ATRIBUTIVAS DE LA FACULTAD  
DE PRESTAR EL SERVICIO**

§ 34. Concesión .....	176
§ 35. Autorizaciones .....	179
a) Regladas o discrecionales .....	180
b) De operación y de funcionamiento .....	180
c) Simples y operativas .....	181
d) Personales y reales .....	181
§ 36. Licencia .....	181
§ 37. Permisos .....	182
§ 38. Problemática jurídica derivada del tipo de título que le permite la prestación a las cooperativas prestadoras de servicios públicos .....	182

- a) Procedimiento de selección del contratista estatal. La licitación pública como regla general que admite excepciones ..... 183
- b) La concesión o licencia como modo típico de gestión frente a cooperativas organizadas por los propios usuarios para prestarse a sí mismos el servicio que necesiten ..... 186
- c) Modos de gestión bajo título precario. Incidencia en la forma de prestación del servicio ..... 189

#### D) CONSIDERACIONES FINALES

- § 39. Introducción ..... 191
- § 40. Problemas y propuestas ..... 191

### CAPÍTULO VI

#### MECANISMOS DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD Y VÍAS QUE TUTELAN LOS DERECHOS DEL USUARIO-ASOCIADO

- § 41. Introducción ..... 197

##### A) MECANISMOS DE CONTROL DE GESTIÓN

- § 42. Prelusión ..... 199
- § 43. Entes reguladores y organismos descentralizados .. 200
- § 44. Audiencia pública ..... 207
- § 45. Fiscalización externa prevista por el artículo 104 de la ley de cooperativas 20.337 ..... 211

##### B) VÍAS RECLAMATORIAS DEL ASOCIADO O USUARIO QUE TUTELAN SUS DERECHOS

- § 46. Objetivo ..... 213
- § 47. Vías reglamentarias ..... 215

- § 48. Defensoría del Pueblo ..... 220
- § 49. Vías instrumentales previstas por la ley de defensa del consumidor ..... 222
- a) Tutela administrativa ..... 222
- 1) Mediación en las relaciones de consumo ..... 223
- 2) Aplicación de sanciones al infractor ..... 224
- 3) Determinación del daño directo ..... 225
- b) Vía judicial de tutela de los derechos ..... 227
- c) Arbitraje de consumo. Particularidades que dispone la ley 24.240 y sus modificaciones ..... 227
- § 50. Vía interna ..... 229
- § 51. Consideraciones y propuestas finales frente a la carencia de regulaciones que prevean mecanismos especiales de control de las cooperativas de servicios públicos y vías particulares para tutelar los derechos del usuario-asociado ..... 231

### CAPÍTULO VII

#### LOS DERECHOS DEL USUARIO DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MARCO DE LA NORMATIVA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y SU APLICACIÓN AL SOCIO-USUARIO DE LA COOPERATIVA

- § 52. Introducción ..... 239
- § 53. Derechos fundamentales ..... 243
- a) Acceso al consumo ..... 244
- b) Trato digno y equitativo ..... 245
- c) Educación ..... 247
- § 54. Derechos sustanciales del consumidor ..... 248
- a) Derecho de información. Normas sobre condiciones del servicio ..... 248
- b) Derecho a la salud, protección y seguridad ..... 250
- c) Derecho a un servicio público eficiente ..... 252
- § 55. Derechos instrumentales del consumidor. Derecho de acceso a la justicia y solución de los conflictos ..... 254

§ 56.	¿Los derechos y garantías de los usuarios de servicios públicos son aplicables al asociado de una cooperativa de servicios públicos? ¿La relación cooperativizada sustituye a la de consumo?.....	255
	a) Las relaciones de las cooperativas con sus socios .....	255
	b) La relación de consumo .....	263
	c) Conclusiones .....	269
§ 57.	Relación entre la cooperativa y el usuario no asociado y régimen aplicable .....	271
§ 58.	Aplicación de la ley de defensa del consumidor a la relación asociado-usuario-cooperativa. ¿Directa o análoga?.....	272
	a) Existencia de una laguna legal .....	274
	b) Existencia de una disposición jurídica análoga ..	275
	c) Identidad de razón .....	276
	d) Inexistencia de una voluntad del legislador contraria .....	276
§ 59.	Consideraciones finales .....	277

## CAPÍTULO VIII

### ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS COOPERATIVAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

§ 60.	Introducción .....	281
§ 61.	El órgano de gobierno .....	282
	a) Las asambleas indirectas o de distrito en las cooperativas de servicios públicos .....	284
	1) Alcance de la noción de distrito .....	284
	2) Condiciones de las asambleas distritales .....	285
	3) Tipos de asambleas de distrito .....	287
	4) Delimitación de los distritos .....	289
	b) Incorporación de las minorías .....	290
	c) Mandato de los delegados .....	292
	d) Impugnación de las decisiones asamblearias. Noción general y causas de nulidad .....	294

	1) Vicios en la convocatoria y constitución de la asamblea .....	301
	2) Defecto de competencia .....	301
	3) Vicios en la celebración del acto asambleario .....	303
	4) Vicios que afectan el pleno ejercicio de los derechos de los socios .....	303
	5) Vicios del contenido o la causa de la decisión .....	305
	e) Problemática que presenta la acción de impugnación en el caso de las cooperativas prestadoras de servicios públicos .....	307
§ 62.	El órgano de administración .....	309
	a) Especial referencia a las condiciones para el cargo en las cooperativas objeto de estudio .....	310
	b) Retribución .....	313
§ 63.	Órgano de fiscalización o sindicatura .....	318
§ 64.	Propuestas para un buen gobierno corporativo .....	320

## CAPÍTULO IX

### ESTRUCTURA ECONÓMICA Y FINANCIERA DE LAS COOPERATIVAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

§ 65.	Introducción .....	327
-------	--------------------	-----

#### A) CAPITAL SOCIAL Y APORTACIONES

§ 66.	Capital social .....	329
	a) Función económica o empresarial .....	331
	b) Función jurídica o de garantía .....	331
	c) Función organizativa .....	332
§ 67.	Aportaciones al capital .....	333
	a) Noción y tipo de aportes por su contenido .....	333
	1) Aportes en dinero .....	334
	2) Aportes no dinerarios .....	335

b) Tipos de aportes por necesidad. Obligatorios, originarios y nuevas aportaciones .....	335
1) Por realización de nuevas aportaciones .....	336
2) Por capitalización de retornos e intereses de las cuotas .....	337
3) Por revalúo de activos .....	337
§ 68. Aportes voluntarios .....	339
§ 69. La remuneración de las aportaciones .....	347

**B) APORTACIONES QUE NO INTEGRAN EL CAPITAL.  
OTRAS FORMAS DE FINANCIAMIENTO**

§ 70. Introducción .....	351
§ 71. Cuotas periódicas .....	352
§ 72. Títulos participativos .....	354
§ 73. Obligaciones negociables .....	356

**C) TRANSMISIÓN DE LAS APORTACIONES  
Y DERECHO DE REEMBOLSO**

§ 74. Introducción .....	360
§ 75. Transmisión de las cuotas sociales .....	361
§ 76. Derecho de reembolso .....	362
a) Disolución y liquidación de la cooperativa .....	362
b) Retiro .....	363
c) Exclusión .....	364
d) Receso .....	365

**D) LOS RESULTADOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO**

§ 77. Introducción .....	367
§ 78. Fondos de reserva obligatorios .....	370
a) Reserva legal .....	371
b) Fondos de acción asistencial y laboral .....	371
c) Fondo de educación y capacitación cooperativa ..	372
§ 79. Distribución de los excedentes repartibles y destino de los beneficios .....	375

**E) NUESTRA OPINIÓN**

§ 80. Conclusión .....	376
<i>Bibliografía</i> .....	381