



PROPUESTAS *LEGE FERENDA* PARA FACILITAR EL RECONOCIMIENTO DE ENTIDADES ASOCIATIVAS PRIORITARIAS

Carlos Vargas Vasserot
Catedrático de Derecho Mercantil
Investigador Principal Proyecto P12-SEJ-2555
15 de junio 2017

En 2013 se aprobó la Ley de Fomento de la Integración de Cooperativas y de otras Entidades Asociativas de Carácter Agroalimentario (Ley 13/2013, que se cita LFIC), medida estrella de un paquete de actuaciones para el fomento de la integración y la potenciación de grupos comercializadores de base asociativa, con implantación y ámbito de actuación superior al de una comunidad autónoma con el objetivo de hacerlos más competitivos en los mercados y consolidar un tejido industrial agroalimentario en las zonas rurales.

El instrumento elegido para lograr estos objetivos es el reconocimiento a determinadas empresas agroalimentarias como Entidades Asociativas Prioritarias (EAP), a las que se les dispensa de un trato preferencial para la obtención de subvenciones y ayudas públicas y al acceso a líneas específicas de financiación del Instituto de Crédito Oficial (art. 4.1 LFIC). En concreto, el conjunto de medidas tendentes a la integración asociativa presupuestadas en el Plan Nacional de Desarrollo Rural para el periodo 2014-2020 (aprobado por la Comisión Europea el 26 de mayo de 2015), supone más de 256 millones de euros, que se tienen que destinar a la realización de determinadas inversiones para la mejora de los procedimientos de gestión y comercialización, en el acceso a actividades formativas y de cooperación y en materia de promoción, a ayudas para impulsar la internacionalización y de I+D+i de la entidad¹ o a favor de la competitividad de la entidad. Ayudas éstas, en parte, extensibles a las entidades asociadas y a los propios socios de éstas (art. 4.2 y 3 LFIC). El Plan Estatal de Integración Asociativa (2015-2020) y las ayudas específicas para la creación de EAP complementan la LFIC y sus normas de desarrollo en el proceso de impulso de los procesos de integración en el sector agrario.

¹ En 2017, algunos ejemplo de convocatorias para las submedidas correspondientes al fomento de la integración asociativa dentro del PNDR: Resolución de 16 de febrero de 2017, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se convocan ayudas para el apoyo a las acciones de formación profesional y adquisición de competencias; Resolución de 20 de febrero de 2017, del Fondo Español de Garantía Agraria por la que se convocan ayudas a inversiones materiales o inmateriales en transformación, comercialización y desarrollo de productos agrarios.

En cuanto a las condiciones exigidas para ser calificada como EAP, contenidas en la Ley y precisadas por el Real Decreto 550/2014, por el que se desarrollan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias y para su inscripción y baja en el Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias, tenemos las siguientes.

1.º La entidad ha de tener la forma jurídica de sociedad cooperativa, cooperativa de segundo grado, grupo cooperativo, SAT, Organización de Productores reconocida o ser una entidad civil o mercantil cuando más del 50% del capital social de la misma pertenezca a alguna de las entidades antes citadas [art. 1.3 y art. 3.1, letra a)].

La LFIC condiciona la calificación como EAP a que la entidad funcione y tome decisiones de manera democrática [art. 3.1, f)], con lo que se pretende extender este principio clásico del cooperativismo a las entidades beneficiarias del trato preferente que se establece en la norma. Sin embargo la aplicación de este principio está muy matizada en la legislación cooperativa más moderna, puesto que aunque todas las leyes españolas de cooperativas parten del principio de un socio un voto, también está generalizada la admisión del voto plural en las cooperativas agrarias (art. 26.4 LCOOP) y en las cooperativas de segundo grado (art. 26.6 LCOOP) si así lo prevén los estatutos. Las leyes cooperativas suelen establecer ciertos límites cuantitativos a los votos que puede ostentar un socio y el ejercicio del voto plural se pondera en función de la actividad económica desarrollada o el número de socios integrantes de la cooperativa asociada, pero nunca en función del capital social suscrito. Por ello, parece necesaria la necesidad de concretar en qué medida se va a exigir este funcionamiento y organización democrática en la EAP y si va a admitirse el voto plural y con qué límites.

2.º Se exige que la EAP tenga una implantación y un ámbito de actuación económico de carácter *supra-autonómico* [art. 3.1, b)], con lo que queda fuera del ámbito de la ley, y por tanto de los incentivos financieros diseñados para hacerla efectiva, las empresas agroalimentarias que tengan un ámbito de actividad limitado a una Comunidad Autónoma o que de ella procedan la gran mayoría de socios de la entidad. La razón de este requisito es doble: de un lado se intenta salvar así las reservas competenciales que pudieran manifestar las Comunidades Autónomas especialmente en materia de cooperativas –aunque no evitó el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Cataluña, que fue estimado por la STC 85/2015, de 30 de abril sólo muy parcialmente²-- y de otro, se trata de superar el acentuado localismo y regionalismo que en muchas ocasiones ha lastrado la competitividad de estas entidades.

² Dicha sentencia, anuló el artículo 3.2 LFIC eliminado la referencia «al Ministerio» en los apartados 3 y 4 del artículo 5 de la Ley, que provocó la reforma en algunos puntos del Real Decreto 550/2014 por el Real Decreto 1151/2015.

Lo que ocurre es que, en nuestra opinión, en la determinación del ámbito supra-autonómico se ha sido excesivamente restrictivo. El Real Decreto 550/2014, exige, con carácter general, la concurrencia de dos circunstancias: disponer de socios en más de una comunidad autónoma, sin que exceda del 90% en el ámbito de una concreta; y que su actividad económica no exceda del 90% en una comunidad autónoma concreta. En determinados sectores, cuya producción está muy localizada en una determinada Comunidad Autónoma, a veces es difícil cumplir con este criterio y, por tanto, que una entidad asociativa agroalimentaria de dicho sector sea reconocida con EAP. El problema es la dificultad para salvar las competencias autonómicas en la materia, pero podría ser suficiente que concorra sólo el segundo de los requisitos para poder ser calificada de EAP, es decir, centrarse sólo en la actividad mutualista o cooperativa que desarrollen los socios con la EAP (volumen de producción comercializada) y no en el número de socios, que a efectos competenciales no debería afectar y que es el criterio seguido para fijar el ámbito de aplicación de la LCOOP (art. 2) y de las leyes autonómicas de cooperativas de competencia.

3.º La facturación de la EAP, o la suma de la facturación de las entidades que se fusionen o integren, debe ser como mínimo la cantidad que se haya determinado reglamentariamente para cada producto (por ejemplo, aceite de oliva 500 millones de euros anuales) o para un reconocimiento genérico o de diversos productos (750 millones de euros anuales)³. Aunque este requisito cuantitativo de facturación mínima es el más llamativo, la LFIC no trata sólo de incrementar el tamaño y escala de estas entidades, sino que se pretende que organicen su estructura productiva y de gestión de acuerdo a dicho tamaño. Por ello, se impone a la EAP la comercialización conjunta de la totalidad de la producción de las entidades asociadas y de los productores que las componen [art. 3.1, c)] y que los estatutos de la EAP y los de las entidades socias, en su caso, contengan la obligación de los productores de entregar la totalidad de su producción para su comercialización en común [art. 3.1, e)].

Ambas circunstancias están siendo criticadas por el sector, que considera que los límites cuantitativos de facturación son excesivamente amplios y muy difícil de alcanzar en determinados productos; y que la obligación de entregar el 100 por cien de la producción a la EAP por parte de sus socios choca con la tradicional estructura de algunas de las más importantes cooperativas de segundo grado de carácter agroalimentario de nuestro país. Respecto a lo primero, como propuesta de *lege ferenda* se podría establecer distintos niveles de reconocimiento: uno, el mayor, con los límites actuales y que viniese incentivado con el grueso de ayudas; y otro u otros que exigieran menores volúmenes de producción pero que incentivarán, con las pertinentes ayudas, movimientos de concentración de menor nivel, que

³ Se detallan los «volúmenes mínimos de facturación requeridos para el reconocimiento» en el en el Anexo I RD 550/2014.

puedan constituirse en una fase previa para el reconocimiento como EAP. Respecto a la obligación de entregar el total de la producción, dado las altas cuantías que suponen los volúmenes mínimos de facturación para el reconocimiento como EAP, se podría flexibilizar esta exigencia sin afectar al cumplimiento de los objetivos de la LFIC.

Lo cierto es que hasta ahora ha sido escaso el número de EAP reconocidas (siete a mediados de 2017⁴), aunque hay que reconocer que la LFIC ha incentivado muchos otros procesos de integración y ha impulsado que algunas Comunidades Autónomas hayan iniciado acciones similares de fomento de la integración cooperativa. Así, justificadas porque los requisitos establecidos para optar al reconocimiento como EAP son muy difíciles de alcanzar, especialmente por las altas cuantías de los volúmenes de producción conjunta que tienen que comercializar, algunas Comunidades Autónomas han regulado figuras de características similares pero de carácter regional o autonómico.

Es el caso, por ejemplo, de Castilla-La Mancha [Decreto 77/2016, de 13/12/2016, por el que se establecen los requisitos para el reconocimiento de entidades asociativas prioritarias de interés regional de Castilla-La Mancha (Eapir) y se crea su registro] y Castilla y León (Decreto 34/2016, de 22 de septiembre, sobre Entidades Asociativas Agroalimentarias Prioritarias y sus socios prioritarios de Castilla y León), estando en marcha una norma parecida en Andalucía.

Esto, sin perjuicio, de que las subvenciones destinadas a la integración cooperativa en el ámbito autonómico, que ya existían con anterioridad a la últimas medidas legislativas comentadas, se siguen promulgando de manera periódica sin hacer referencia alguna a la estrategia estatal de fomento de la integración a través del reconocimiento como EAP⁵. La falta de coordinación entre el gobierno estatal y los autonómicos, seguramente haga fracasar esta necesaria apuesta por la integración de empresas agroalimentarias.

⁴ Se puede consultar la información actualizada en el siguiente enlace: <http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/temas/ley-de-fomento-de-la-integracion-cooperativa/entidades-asociativas-prioritarias/> [último acceso: 08/06/2017].

⁵ Por ejemplo, en Andalucía la Orden de 5 de junio de 2017, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas al fomento del incremento de la dimensión mediante procesos de integración, fusión o constitución de entidades asociativas de carácter agroalimentario. En la Comunidad Valenciana la Orden 15/2017, de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la integración cooperativa agroalimentaria en la Comunitat Valenciana.



