

CES
COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL
Núm. 38 (2015-2016), páxs. 387-394
ISSN: 1130-2682

MODIFICACIONES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE
LAS ENTIDADES ASOCIATIVAS PRIORITARIAS
DE LA LEY DE FOMENTO DE LA INTEGRACIÓN
DE COOPERATIVAS Y DE OTRAS ENTIDADES
ASOCIATIVAS DE CARÁCTER AGROALIMENTARIO.

*MODIFICATIONS OF THE LEGAL SYSTEM OF THE PRIORITY
ASSOCIATIVE ENTITIES PRESCRIBED BY LAW OF PROMOTION
OF INTEGRATION OF COOPERATIVES AND OTHER
ASSOCIATIVE ENTITIES WITH AGRIBUSINESS CHARACTER*

MARÍA LUISA CABELLO LÓPEZ¹

¹ Abogado del Ilustre Colegio Provincial de Abogados de Lugo. Dirección de correo electrónico: cabelloabogados@hotmail.com.

RESUMEN

Tras las consideraciones del Tribunal Constitucional, en su Sentencia 85/2015, de 30 de abril, se modifica la Ley 13/2013, de 2 de agosto, “*de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario*”, a través de la Ley 25/2015, de 28 de julio, “*de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social*”. Consiguientemente se hace preciso adaptar el Real Decreto 550/2014, de 27 de junio, “*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, previsto en la Ley 13/2013*”; adaptación que tendrá lugar mediante el Real Decreto 1151/2015, de 18 de diciembre.

PALABRAS CLAVE: Sociedades cooperativas, Entidad Asociativa Prioritaria, procedimiento de reconocimiento, Registro Nacional.

ABSTRACT

After the considerations of the Constitutional Court, in its Judgment 85/2015, of April 30, the Law 13/2013, of August 2, “*of promotion of integration of cooperatives and other associative entities with agribusiness character*”, is modified, across the Law 25/2015, of July 28, “*of mechanism of the second opportunity, reduction of the financial load and other measurements of social order*”. Therefore it becomes necessary to adapt the Royal Decree 550/2014, of June 27, “*with the requirements and procedures for the recognition of Priority Associated Entities for enrollment and low on the National Register of Priority Associated Entities develop, under the Law 13/2013*”; adaptation that will take place by means of the Royal Decree 1151/2015, of December 18.

KEYWORDS: Cooperative societies, Priority Associative Entity, recognition procedure, National Register.

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO GENERAL: LA LEY 13/2013, DE 2 DE AGOSTO, Y EL REAL DECRETO 550/2014, DE 27 DE JUNIO. 2. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 85/2015, DE 30 DE ABRIL, Y SUS CONSECUENCIAS: LA LEY 25/2015, DE 28 DE JULIO. 3. LA ADAPTACIÓN DEL REAL DECRETO 550/2014: EL REAL DECRETO 1151/2015

CONTENTS: 1. GENERAL EXPOSITION: THE LAW 13/2013, OF AUGUST 2, AND THE ROYAL DECREE 550/2014, OF JUNE 27. 2. THE JUDGMENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT 85/2015, OF APRIL 30, AND ITS CONSEQUENCES: THE LAW 25/2015, OF JULY 28. 3. THE ADAPTATION OF THE ROYAL DECREE 550/2014: THE ROYAL DECREE 1151/2015

I PLANTEAMIENTO GENERAL: LA LEY 13/2013, DE 2 DE AGOSTO, Y EL REAL DECRETO 550/2014, DE 27 DE JUNIO

El asociacionismo agrario, como fenómeno general, y las cooperativas, en particular, han sido y son protagonistas del gran cambio experimentado en el sector agroalimentario español, contribuyendo a la vertebración del territorio al dar continuidad a la actividad agraria, fomentando el empleo rural, y presentando una especial capacidad para ser motor de desarrollo económico y social, favoreciendo, en definitiva, la viabilidad y sostenibilidad de nuestras zonas rurales.

Se trata, sin embargo, de un sector que se caracteriza por una fuerte atomización, que está provocando que las entidades que forman parte del mismo, incluso las mejor estructuradas, no vean rentabilizados sus esfuerzos e inversiones. Parece necesario, en este sentido, poner en marcha medidas que fomenten la integración y la potenciación de grupos comercializadores de base cooperativa y asociativa, con implantación y ámbito de actuación superior al de una comunidad autónoma, que resulten capaces de operar en toda la cadena agroalimentaria, y que contribuyan a mejorar la renta de los agricultores, consolidando así un tejido industrial agroalimentario en las zonas rurales.

El impulso y el fomento de la integración de entidades asociativas agroalimentarias constituyen unas herramientas de gran importancia para favorecer su competitividad, redimensionamiento, modernización e internacionalización. No cabe duda de que el fortalecimiento de las estructuras asociativas y el incremento de su dimensión facilitarán el desarrollo de la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías, aumentará su productividad y eficiencia y mejorará su capacidad de competir más eficazmente, tanto en el mercado nacional como en los mercados internacionales.

Pues bien, con este planteamiento, en parte expresamente recogido en su Preámbulo, fue aprobada la Ley 13/2013, de 2 de agosto, “*de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario*”²; Ley que contempla un instrumento básico para contribuir a mejorar la estructuración de la oferta y la integración, mediante el redimensionamiento de las entidades asociativas: la nueva figura de la Entidad Asociativa Prioritaria. Tras definir esta nueva figura, en esta Ley se establecen las condiciones para su reconocimiento, mediante el correspondiente procedimiento reglamentario, y se crea, en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias, adscrito a la Dirección General de la Industria Alimentaria.

En cumplimiento del mandato previsto en esta Ley, y en desarrollo de la misma, se aprobó el Real Decreto 550/2014, de 27 de junio, “*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, previsto en la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario*”³. Este Real Decreto tiene por objeto, según su artículo 1: a) Determinar el montante económico de facturación por sectores productivos, de acuerdo con el código de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), que se requerirá para acceder a la condición de prioritaria; b) regular el procedimiento para el reconocimiento de Entidades Asociativas Prioritarias de carácter supra-autonómico; y c) regular el procedimiento para su inscripción y baja en el Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias.

2 LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 85/2015, DE 30 DE ABRIL, Y SUS CONSECUENCIAS: LA LEY 25/2015, DE 28 DE JULIO

Con anterioridad al Real Decreto 550/2014, concretamente el 25 de octubre de 2013, mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3, apartados 2 y 3 («*condiciones para el reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias*»), y 5 («*creación y funcionamiento del Registro Nacional de Entidades As-*

² Boletín Oficial del Estado del 3 de agosto de 2013; corrección de errores en el de 18 de septiembre. Sobre esta Ley, *vid.* CABELLO LÓPEZ, M. L., “A Lei de Fomento da Integración de Cooperativas e doutras Entidades Asociativas de carácter agroalimentario”, *CES* 35 (2012-2013), págs. 97 y sigs.

³ Boletín Oficial del Estado del 17 de julio de 2014. Sobre este Real Decreto, *vid.* CABELLO LÓPEZ, M. L., “Requisitos y procedimiento para el reconocimiento, la inscripción y la baja en su Registro, de las Entidades Asociativas Prioritarias, previstas en la Ley de Fomento de la Integración de Cooperativas y de otras Entidades Asociativas de carácter agroalimentario”, *CES* 37 (2014-2015), págs. 423 y sigs.

ciativas Prioritarias») de la citada Ley 13/2013, “*de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario*”.

El Abogado de la Generalitat de Cataluña, tras poner de manifiesto que la materia concernida es la agricultura, en su consideración como sector de la actividad económica en el que se persigue realizar una actividad de fomento estatal, recordó la competencia exclusiva autonómica en agricultura y ganadería en los términos del artículo 116, apartado 1, del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En este sentido, con argumento en dos Sentencias del Tribunal Constitucional⁴, consideró que no resultaba justificada la atribución en exclusiva a las instancias administrativas estatales de la realización de las funciones de carácter ejecutivo previstas en la Ley13/2013, pues el sector agroalimentario (agrario y ganadero) está materialmente atribuido a la competencia exclusiva autonómica.

De acuerdo con lo anterior, las cuestiones impugnadas se concretaron en la centralización de las funciones ejecutivas en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que prevén los artículos 3, apartados 2 y 3⁵, y 5⁶

⁴ Sentencias del Tribunal Constitucional 104/2013, de 25 de abril (Boletín Oficial del Estado del 23 de mayo de 2013), y 135/2012, de 19 de junio (Boletín Oficial del Estado del 9 de julio de 2012).

⁵ El Abogado de la Generalitat estimó inconstitucional la atribución a la Administración del Estado de la realización de las funciones ejecutivas relativas al reconocimiento, control y registro de las Entidades Asociativas Prioritarias que se deriva de los apartados 2 y 3 del artículo 3 y del artículo 5 de la Ley 13/2013. El artículo 3, apartado 2, atribuye al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la facultad para realizar el reconocimiento de la condición de Entidad Asociativa Prioritaria, a solicitud de la interesada y de acuerdo con el procedimiento que se establezca reglamentariamente. Por tanto, se trata de una función ejecutiva que tiene como objeto permitir que la entidad afectada pueda participar en todos los procesos de convocatoria de las ayudas públicas a los que se refiere la Ley, disfrutando de una situación de preferencia. A continuación, el artículo 3, apartado 3, establece que las entidades asociativas agroalimentarias reconocidas como Prioritarias, las entidades que las integren, así como los productores que formen parte de las mismas, no podrán beneficiarse de las ayudas si no cumplen los requisitos exigidos para mantener su condición y acreditan su mantenimiento. De ello deduce el Abogado que el artículo 3, apartado 3, atribuye tácitamente al Ministerio la función ejecutiva relativa al seguimiento y control de las entidades por él reconocidas como Entidades Prioritarias en orden a que acrediten que mantienen los requisitos para serlo. Con la citada regulación se produce, a su juicio, el inconstitucional resultado de que las cooperativas y entidades agrarias que se integren en entidades de ámbito supraautonómico pasen a depender de la Administración del Estado, lo que va en contra del bloque de la constitucionalidad, que atribuye a las Comunidades Autónomas las competencias de carácter ejecutivo en esta materia, en relación con las cooperativas y entidades agrarias del respectivo territorio. Esta centralización no cumpliría, a juicio del Abogado de la Generalitat, los requisitos exigidos para el desdoblamiento autonómico de la función ejecutiva, de manera que la Comunidad Autónoma debe poder ejercer las facultades de gestión y ejecución con respecto a las entidades que operan en el sector agroalimentario, lo que incluye “*la aplicación de la legislación estatal con la finalidad de llevar a cabo el reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias*” [cfr. la Sentencia del Tribunal Constitucional 85/2015, de 30 de abril (Boletín Oficial del Estado del 8 de junio de 2015)].

⁶ En cuanto al artículo 5, en la demanda se consideraba que con él se crea un nuevo registro en el que deberán inscribirse las entidades que sean reconocidas como Prioritarias, en aplicación de lo dis-

por no ajustarse a los límites que para el artículo 149, apartado 1, 13.^a de la Constitución Española⁷ derivan tanto del bloque de la constitucionalidad como de la propia jurisprudencia, siendo uno de dichos límites el ejercicio de las funciones ejecutivas de gestión por las Comunidades Autónomas que resultan competentes en razón de la materia afectada, cuando su traslado a instancias estatales no resulte indispensable para la obtención de los objetivos perseguidos, sin que dicho traslado pueda justificarse tampoco en la finalidad de fomento de la norma, pues la potestad de gasto del Estado no es un título atributivo de competencias, ni tampoco lo es la supraterritorialidad que se prevé en los artículos 1 y 3, apartado 1 b), de la Ley 13/2013, al exigir que las Entidades Asociativas Prioritarias deban “*tener implantación y un ámbito de actuación económico que sean de carácter supraautonómico*”⁸.

Pues bien, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 85/2015, de 30 de abril⁹, ha anulado el apartado 2 del artículo 3 y eliminado la referencia “*al Ministerio*” en los apartados 3 y 4 del artículo 5, de la citada Ley 13/2013, de 2 de agosto. En esta Sentencia el Tribunal Constitucional no cuestiona el uso del título competencial del artículo 149, apartado 1, 13.^a de la Constitución Española, sino que a través de él no se haya justificado la asunción de funciones ejecutivas por la Administración General del Estado en base a la supraterritorialidad y la exclusión de las

puesto en la misma Ley y en el futuro reglamento que la desarrolle. El sistema registral de naturaleza administrativa que establece el precepto se configura así en torno a la relación entre el Ministerio y las entidades del sector reconocidas como Prioritarias, pero no distingue en su ámbito de aplicación sino que comprende todas las entidades asociativas que reúnan esta condición, con independencia del hecho de que desarrollen principalmente su actividad en una Comunidad Autónoma concreta. De la misma manera que en el artículo 3 se determina que el reconocimiento corresponderá a la Administración estatal, en el artículo 5 el conjunto de funciones de inscripción, comunicación, mantenimiento y actualización de los datos registrales se atribuye a esa misma Administración, que operará como único enlace con las entidades del sector que obtengan el carácter Prioritario. Esta configuración, a juicio del Abogado de la Generalitat, omite cualquier tipo de intervención autonómica sin aportar ningún elemento del que se deduzca la necesidad de centralizar las funciones ejecutivas de carácter registral. En la demanda cita la Doctrina Constitucional en materia de registros administrativos y concluye que el artículo 5 de la Ley 13/2013. “*puesto que centraliza las funciones registrales de naturaleza ejecutiva en la Administración estatal, sin motivo que justifique la necesidad imprescindible de hacerlo para la consecución de la finalidad de la Ley, vulnera las competencias de la Generalitat según dispone el artículo 116.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Todo ello, sin perjuicio del lógico deber de comunicación de la información a efectos de la debida colaboración interadministrativa*” (cfr. la Sentencia del Tribunal constitucional 85/2015, de 30 de abril).

⁷ “*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”.

⁸ Con cita de la Doctrina de las Sentencias del Tribunal Constitucional 38/2012, de 26 de marzo (Boletín Oficial del Estado del 27 de abril de 2012), y 194/2011, de 13 de diciembre (Boletín Oficial del Estado del 11 de enero de 2012).

⁹ Boletín Oficial del Estado del 8 de junio de 2015.

Comunidades Autónomas en relación al procedimiento de reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias.

En este sentido, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional ya mencionada, una vez justificada en las Cortes Generales la necesidad de asunción por el Estado de tales funciones ejecutivas, al no resultar posible fijar un punto de conexión territorial, dada la estructura, naturaleza y dimensión de las estructuras organizativas que se trata de promover, y atendiendo a los fundamentos jurídicos de la Sentencia, se procedió a modificar la citada Ley 13/2013, dando cauce de participación a las Comunidades Autónomas en la fase de reconocimiento mediante su consulta.

Es precisamente en la Ley 25/2015, de 28 de julio, “*de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social*”¹⁰, en su disposición final décima, donde se incorporó una modificación de la Ley 13/2013, a los efectos de adecuar el texto de esta Ley al contenido de la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional 85/2015, de 30 de abril, facilitando la participación, mediante su consulta, de las Comunidades Autónomas afectadas territorialmente en el procedimiento de reconocimiento realizado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, quedando, a su vez, informadas sobre las modificaciones de las condiciones de reconocimiento, y simplificando el Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias.

En concreto, con esta norma se modifica el artículo 3 de la Ley 13/2013, recogiendo la previa consulta a las Comunidades Autónomas afectadas por su carácter supra-autonómico, y estableciendo la obligación de los responsables de las Entidades Asociativas Prioritarias de comunicar al Ministerio los cambios que pudieran afectar a su condición de Prioritarias cuando se produzcan, así como a las Comunidades Autónomas afectadas por su carácter supra-autonómico. También se modifica su artículo 5, por el que se crea en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con carácter informativo, adscrito a la Dirección General de la Industria Alimentaria, un Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias, en el que se inscribirán las entidades de esta naturaleza reconocidas de acuerdo con lo establecido en la citada Ley y en su Reglamento de desarrollo.

3 LA ADAPTACIÓN DEL REAL DECRETO 550/2014: EL REAL DECRETO 1151/2015

Teniendo en cuenta lo hasta ahora expuesto resulta fácil concluir que resulta inexcusable adaptar la actual regulación prevista en el ya citado Real Decreto 550/2014, de 27 de junio, a la nueva normativa que modifica la Ley 13/2013, de 2 de agosto; adaptación que tendrá lugar mediante el Real Decreto 1151/2015,

¹⁰ Boletín Oficial del Estado del 29 de julio de 2015.

de 18 de diciembre, “*por el que se modifican el Real Decreto 550/2014, de 27 de junio, 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, previsto en la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, y el Real Decreto 1079/2014, de 19 de diciembre, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2014-2018 al sector vitivinícola*”¹¹.

En particular, mediante el artículo primero se procede a dar una nueva redacción a los artículos 5, 7 y 8 del Real Decreto 550/2014. Así, atendiendo a los fundamentos jurídicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 85/2015, se incluye la participación de las Comunidades Autónomas afectadas territorialmente en la fase o procedimiento de reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias, y se refleja la naturaleza jurídica del Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias con carácter meramente informativo.

Igualmente, y a modo de mejora técnica, fruto de la experiencia en su gestión y para mayor claridad y seguridad jurídica de los interesados, se introduce, en el artículo 3 del Real Decreto 550/2014, una precisión de la información a suministrar en el caso de reconocimientos genéricos, relativa a los productos para los que se solicita reconocimiento.

¹¹ Boletín Oficial del Estado del 19 de diciembre de 2015. Por exceder claramente del objeto de estas líneas, no aludimos en esta ocasión a la modificación de los artículos 58 y 96 del Real Decreto 1079/2014, de 19 de diciembre, “*para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2014-2018 al sector vitivinícola*” (Boletín Oficial del Estado del 20 de diciembre de 2014).