

RETOS Y OPORTUNIDADES EN LA INTEGRACIÓN DE COOPERATIVAS AGROALIMENTARIAS EN ESPAÑA¹

Carlos Vargas Vasserot y Marina Aguilar Rubio

Universidad de Almería

1. Los distintos niveles de la intercooperación económica

La búsqueda de la óptima dimensión empresarial ha constituido siempre una preocupación del sector cooperativo que ve en los procesos de concentración empresarial la forma, si no la única, sí la mejor de afrontar los retos de la globalización, y a la vez de superar algunas de las limitaciones estructurales y económicas que tienen las sociedades cooperativas para su expansión y crecimiento sin tener que abandonar dicho modelo empresarial². Este agrupamiento empresarial es incentivado por los poderes públicos a través de la adopción de diversas medidas tendentes a favorecer las estructuras de integración económica de las cooperativas.

Así lo reconoce la LCOOP en varios momentos de su Exposición de Motivos: «Son de especial interés las formas de colaboración económica entre cooperativas, procurando su ampliación y facilitando la integración»; «Las especiales características de las sociedades cooperativas han hecho necesaria la regulación del grupo cooperativo, con la finalidad de impulsar la integración empresarial de este tipo de sociedades, ante el reto de tener que operar en mercados cada vez más globalizados». En particular, el artículo 108.1 «reconoce como tarea de interés general, a través de esta Ley y de sus normas de aplicación, la promoción, estímulo y desarrollo de las sociedades cooperativas y de sus estructuras de integración económica y representativa»³.

La fenomenología que cabe en un concepto amplio de integración empresarial, y que responde a la faceta puramente económica del «principio cooperativo de intercooperación» (el sexto de la lista de la ACI de 1995), es muy variada⁴. La otra vertiente de este principio cooperativo se encuentra en el

¹ Estudio realizado en el marco del Proyecto de Investigación de Excelencia de la Consejería de Economía y Conocimiento de la Junta de Andalucía “Retos y oportunidades en la concentración e integración de empresas agroalimentarias” (P12-SEJ-2555).

² Sobre estos aspectos, VARGAS VASSEROT, «Integración y diferenciación cooperativa: de las secciones a los grupos de sociedades», *BAIDC*, núm. 44, 2010, pp. 159-176.

³ En parecidos términos se pronuncia todas las leyes autonómicas, anunciando diversas medidas de fomento de la integración cooperativa: art. 116.1 LCAND, art. 137 LCPV, art. 112 LCCV, art. 139.2 LCCAT, etc.

⁴ Sobre este principio, CANO ORTEGA, «Una perspectiva actual del sexto principio cooperativo: cooperación entre cooperativas», *CIRIEC-Revista jurídica de economía social y cooperativa*, núm. 27, 2015, pp. 285-332; y MACÍAS RUANO, *Las sociedades cooperativas y la adaptación de sus principios al mercado*, Almería, CAJAMAR, 2016, disponible en

asociacionismo cooperativo (*intercooperación representativa*), orientado a la defensa y promoción política y social del cooperativismo como forma alternativa de empresa y que se traduce en la existencia de uniones, asociaciones, federaciones y confederaciones de cooperativas con su conocida defensa a ultranza de la bonanza de dicho modelo empresarial y de los intereses de sus entidades miembros. En España, a nivel estatal cabe mencionar CEPES, Cooperativas Agro-alimentarias, HISPACOOOP, CONCOVI, COCETA, UNCCUE; a nivel autonómico, por citar sólo algunas, la Confederación de Cooperativas de Euskadi, Confederación de Cooperativas de Catalunya y Confederación de Cooperativas de la Comunidad Valenciana; y a nivel internacional, entre todas, la ACI, que en realidad no es otra cosa que una asociación de asociaciones de cooperativas⁵.

Centrándonos en esa faceta económica de la intercooperación, que es la que ahora nos interesa, de más a menos en cuanto a los niveles de unión empresarial que consiguen los sujetos que participan en los procesos de concentración empresarial, tenemos en primer lugar las *fusiones* (arts. 63-67 LCOOP), operación societaria que supone creación de una nueva cooperativa por la unión jurídica de dos o más sociedades, o la absorción por una cooperativa de una o varias sociedades ya existentes que desaparecen.

En un escalafón menor en esta escala del nivel de cohesión alcanzado por las sociedades que forman parte de los procesos de concentración, al no suponer una modificación estructural ni la unificación jurídica total de las empresas partícipes, tenemos las modalidades de *integración cooperativa* en sentido estricto, en particular, las cooperativas de segundo grado y los grupos cooperativos. El término *integración* tiene en el cooperativismo entidad propia frente al de *concentración empresarial* con el que se denominan las parecidas técnicas que utilizan las sociedades de capital para crear empresas de gran tamaño. Se quiere así subrayar, de un lado, que las cooperativas se integran pero conservan su individualidad y, de otro, que estas realidades grupales tienen en Derecho cooperativo particularidades jurídicas y económicas propias⁶. Si la fusión supone una total integración, económica y jurídica de las entidades que

<http://www.publicacionescajamar.es/pdf/series-tematicas/economia/las-sociedades-cooperativas.pdf>

Para un tratamiento más a fondo de la diversa patología de intercooperación empresarial cooperativas, ALFONSO SÁNCHEZ, *Integración cooperativa y sus técnicas de realización: la Cooperativa de Segundo Grado*, Valencia, 2000, Tirant Lo Blanch, pp. 37 y ss.

⁵ Todas las leyes cooperativas españolas contienen algunos preceptos dedicados a regular algunos aspectos básicos de la constitución, funcionamiento y estructura organizativa de dichas formulas asociativas (arts. 117-120 LCOOP; arts. 111-114 LCAND, arts. 143-144 LCPV, art. 137-140 LCCM, arts. 145-148 LCCAT), en las que, como asociaciones en sentido estricto que son, rigen incluso con carácter preferente a la regulación dada por las leyes cooperativas, las disposiciones orgánicas de la LAS (disp. final 1.^ª), pero no así las disposiciones de esta Ley que se consideren con carácter de ley ordinaria, que serán de aplicación subsidiaria (MARTÍNEZ SEGOVIA, «Las asociaciones de cooperativas que integran el denominado «asociacionismo cooperativo»: Análisis de su singular naturaleza jurídica y de su específico marco normativo», Dictamen Jurídico, Madrid. 2006, esp. 45-64).

⁶ EMBID IRUJO, «Problemas actuales de la integración cooperativa», *RDM*, núm. 227, 1998, p. 8.

participan en ella (concentración en la unidad), la integración cooperativa mantienen las unidades que se agrupan (concentración en la pluralidad)⁷.

Las *cooperativas de segundo grado* (art. 77 LCOOP) constituyen el mecanismo por excelencia de integración cooperativa, con una individualidad propia, regulación peculiar en las leyes cooperativas y con una larga tradición en determinados sectores del cooperativismo. Éstas son sociedades cooperativas compuestas por dos o más cooperativas (aunque se admite, por lo general, la participación como socios de otro tipo de entidades) que se unen con objeto de promover, coordinar y desarrollar fines económicos comunes de las entidades socias e integrar la actividad económica de las mismas. La flexibilidad que ofrece este peculiar subtipo social cooperativo permite alcanzar mayores o menores cuotas de integración dependiendo de la voluntad de sus miembros, que van desde facilitar meras colaboraciones empresariales hasta servir de marco organizativo a verdaderos fenómenos grupales a los que el legislador le da una específica vestidura jurídica⁸.

Junto a las cooperativas de segundo grado, el otro gran instrumento de integración cooperativa lo constituyen los *grupos cooperativos* (art. 78 LCOOP), entes no personificados formados, en todo o en parte, por cooperativas que aunque formalmente autónomas, responden a las directrices fijadas por la entidad cabeza del grupo, y esta unidad de decisión, se traduce en una apariencia de unión económica entre las sociedades de base con la entidad que las dirige. Pero, al igual que pasaba con las cooperativas de segundo grado, el gran margen que se concede a la autorregulación normativa, en este caso a través del diverso contenido que se le puede dar, de haberlo, al contrato de organización del grupo en cuanto a los niveles de delegación de facultades a la dirección del grupo, permite alcanzar muy distintos niveles de integración empresarial.

También se debe englobar dentro de los fenómenos de integración cooperativa, ahora de ámbito internacional, el experimento, para potenciar la cooperación transfronteriza entre cooperativas, por ahora fracasado por su casi nula utilización práctica, de la *Sociedad Cooperativa Europea* (SCE). Por debajo en la integración cooperativa, en cuanto a los niveles de ligazón empresarial, están las meras uniones de empresas, consorcios, agrupaciones de interés económico, conciertos, convenios, acuerdos y otras formas de *colaboración económica intercooperativa* (art. 79 LCOOP), que se utilizan para la realización conjunta de determinadas actividades económicas en interés común, normalmente de carácter complementario a la que desarrollan con carácter principal las cooperativas vinculadas, y normalmente sin gran vocación de permanencia⁹.

⁷ ALFONSO SÁNCHEZ, *Integración cooperativa y sus técnicas de realización....*, cit., p. 25.

⁸ EMBID IRUJO, *Introducción al Derecho de los grupos de sociedades*, Granada, Comares, 2003, p. 161.

⁹ Sobre esta materia puede verse, entre otros, SÁNCHEZ PACHÓN, «Los acuerdos intercooperativos: un instrumento jurídico para la colaboración en momentos de crisis económica», *CIRIEC-Jurídica*, núm. 22, 2011, pp. 121-149; y EMBID IRUJO y ALFONSO SÁNCHEZ,

Conviene advertir, no obstante, que los problemas de tamaño de la cooperativa no se dan sólo por arriba, con el conocido mal endémico del tejido empresarial español dominado de manera absoluta por PYMEs y microempresas, con una falta evidente de empresas fuertes y competitivas, sino que también se dan por abajo, puesto que un problema también clásico del cooperativismo es la carencia dentro de las propias sociedades cooperativas de mecanismos adecuados para la gestión empresarial de las particularidades y diferencias objetivas que puede haber en su seno, que muchas veces podrían explotarse, como de hecho suelen terminar haciéndose, con sociedades/empresas distintas. Y si se observa la realidad económica y para qué se utilizan los instrumentos jurídicos reseñados de concentración o integración empresarial, muchas veces su finalidad última no es crear una gran empresa o fortalecer la ya existente, sino simplemente permitir la subsistencia de cooperativas de reducida dimensión, que tendrían serias dificultades para competir en el mercado de manera aislada.

Y es que los fenómenos de integración, como casi todo, dependen mucho desde el punto de vista del que se miren. Por ejemplo, ante un grupo de sociedades, si nos fijamos en la sociedad matriz, cabeza de grupo, nos puede dar la sensación de que estamos ante una gran empresa, conformada por el sumando de las filiales, y por ello las cuentas consolidadas que deben presentar dan la sensación numérica de una gran estructura corporativa. Pero si ahora nos fijamos en algunas de las sociedades filiales del mismo grupo, en concreto en las más pequeñas, que a pesar de esa dirección unificada son jurídicamente independiente de la sociedad matriz y con personalidad jurídica e identidad empresarial propia, se comprueba como el grupo es el instrumento jurídico-económico que se aprovecha, se supone que por el bien común, léase interés del grupo, de estas concretas empresas.

Y esto, si cabe, se percibe con mayor nitidez en los llamados grupos cooperativos paritarios como son los cooperativos, y de los que trataremos posteriormente, donde la sociedad cabeza de grupo o la cooperativa de segundo grado suele ser de menor tamaño, con menos entidad económica y con mucha menos capacidad operativa por lo limitado de la atribución de facultades por las sociedades de base, que la de la sumatoria de las múltiples entidades que las componen. En estos casos los grupos o las cooperativas de segundo grado son estructuras de red que sirven para compatibilizar las ventajas de las empresas que participan, permitiendo poner en común aquellos elementos de la actividad empresarial con respecto a los cuales pueden alcanzar sinergias significativas a la vez de mantener las ventajas de flexibilidad e implicación de cooperativas PYMEs¹⁰.

El mantenimiento de las diferencias internas de las cooperativas a veces se logra con la constitución de *secciones cooperativas* (art. 5 LCOOP), peculiar

«Capítulo X. Grupo cooperativos. Instrumentos para la intercooperación económica», en *Tratado de Derecho de cooperativas*, PEINADO GRACIA/ VÁZQUEZ RUANO, Vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 1047-1065;

¹⁰ CELAYA y ARREGI, «Bases para la reforma de la legislación cooperativas europea», *Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, núm. 8, 2005, p.100.

instituto cooperativo con el que se pretende compensar la dificultad que tienen estas sociedades de contar con cooperativas filiales. Las secciones desarrollan dentro del objeto social de la cooperativa actividades económico-sociales específicas, y tienen autonomía de gestión, patrimonio separado y cuentas de explotación diferenciada, como si de unidades de negocio distinto se tratase.

Sin embargo, no se pueden equiparar la autonomía patrimonial de las sociedades filiales respecto a su matriz con la de las secciones respecto a la sociedad cooperativa en la que se integran. Entre las sociedades filiales y entre éstas y la matriz, salvo casos excepcionales no opera una responsabilidad patrimonial conjunta o solidaria del grupo frente a terceros¹¹. En cambio, en las cooperativas con secciones, aunque del cumplimiento de las obligaciones de la actividad de la sección responde, en primer lugar, las aportaciones hechas o prometidas por los socios integrados en la misma y, en su caso, el patrimonio afecto a las resultas de las operaciones que en su seno se realicen, al final, en caso de que aquéllas o ésta sean insuficientes, opera la responsabilidad universal de la cooperativa, con todo su patrimonio¹².

De estos dos problemas relacionados con el tamaño ideal de la cooperativa (concentración/diferenciación), es, sin duda, el primero, con la constante búsqueda de caminos idóneos para lograr grandes estructuras empresariales a través de alguno de los distintos procedimientos económicos-jurídicos pensados para ello (fusión, cooperativas de segundo grado, grupos de sociedades) o de más simples e informales mecanismos de colaboración interempresarial (consorcios, uniones de empresas, agrupaciones, acuerdos intercooperativos, redes cooperativas), el que más ha preocupado al movimiento cooperativo, sin embargo no podemos obviar el segundo aspecto porque, como hemos visto, ambos están funcionalmente relacionados. Relación que también existe desde un punto de vista finalista, ya que ante ambos supuestos, necesidad de crecer o necesidad de diferenciación, si no se le da la adecuada respuesta a través de la articulación de mecanismos jurídicos eficaces el resultado final es el mismo: la siempre temida transformación o disolución de la cooperativa para constituir otro tipo de sociedad más flexible que faciliten la adecuación dimensional de la empresa a las demandas siempre cambiantes del mercado.

Aunque la admite, el legislador cooperativo pone múltiples trabas a las operaciones de transformación de la cooperativa en otro tipo social, por ejemplo, con la obligación de devolver las subvenciones y ayudas fiscales recibidas por la cooperativa o con la pérdida de los fondos no repartibles (que van a parar a manos de la Administración que lo destina a determinadas fines relacionados con la promoción del cooperativismo: art. 69.6 LCOOP).

¹¹ GIRGADO PERANDONES, *La responsabilidad de la sociedad matriz y de los administradores en una empresa de grupo*, Madrid, Marcial Pons, 2002, pp. 112 y ss.; y FUENTES NAHARRO, *Grupos de sociedades y protección de acreedores (una perspectiva societaria)*, Madrid, Civitas-Aranzadi, 2007, pp. 125 y ss.

¹² SANTOS MARTÍNEZ, «Las secciones de las cooperativas en Derecho español», en *Estudios de Derecho Mercantil en homenaje al profesor Antonio Polo*, Barcelona, 1981, pp. 1071 y ss.

De otro lado, el régimen jurídico de las sociedades cooperativas presenta una serie de limitaciones para el desarrollo y expansión empresarial de estas sociedades. Aunque no es cierto que la fórmula cooperativa sólo sea apta para pequeñas empresas o para organizar una primera fase de explotación de una empresa, sí es un hecho constatado que cuando las cooperativas llegan a un determinado punto de desarrollo empresarial y alcanzan un volumen de negocio considerable muchas suelen terminar transformándose en otros tipos sociales para desarrollar así de manera más eficiente determinadas ramas de actividad y, de paso, sortear algunas de las limitaciones derivada de su peculiar estructura organizativa (dificultad para transmitir la posición de socio, límites de los derechos políticos y económicos de los socios inactivos, dificultad para la existencia de socios capitalistas), límites financieros (dificultad de concentrar capital social y atraer inversión externa, obligación de dotación de fondos de carácter irreplicable), y límites operativos o funcionales (límites a las operaciones con terceros, límites para invertir en sociedades mercantiles).

Deberíamos meditar sobre todo esto y preguntarnos por qué algunas cooperativas señeras de nuestro país han acudido a verdaderas operaciones de ingeniería societaria para sortear los obstáculos que para su crecimiento y expansión encontraban en la legislación cooperativa. Hay que crear mecanismos para que las grandes cooperativas, a pesar de la atracción que genera modelos más capitalistas, quieran, voluntariamente mantenerse en el modelo cooperativo, con todas las ventajas que conllevan las empresas de Economía Social para los socios, los trabajadores y, en general, para la sociedad. Las grandes cooperativas de nuestro país son el motor de desarrollo de determinadas zonas territoriales por lo que su hipotética desaparición produciría una gran convulsión social que repercutiría negativamente en la imagen de la sociedad y en la de sus dirigentes. Esa pérdida sería traumática para un buen número de socios, que considerarían inaceptable que la cooperativa de su localidad, orgullo de todos, se convierte en una sociedad mercantil, con el riesgo de deslocalización que eso siempre conlleva.

Pero si ante la maliciosa pregunta de ¿cuántas sociedades anónimas se han transformado en cooperativas en nuestro país?, la respuesta es que muy pocas, por no decir ninguna, es que algo falla. Habrá que cambiarlo, y mientras el legislador reacciona, hay que buscar respuestas imaginativas, que las hay (constitución de filiales, cesión de activo y pasivo, configurar correctamente el margen de autorregulación estatutaria, creación de secciones, verdaderos incentivos fiscales, etc.) para que los socios no vean en el tipo cooperativo una rémora a sus intereses.

Por último, una reflexión previa al análisis particularizado de las modalidades de integración cooperativa (grupos cooperativos y cooperativas de segundo grado) y de las distintas modificaciones estructurales prevista por el legislador cooperativo (fusión, escisión y transformación). La diversidad de soluciones, y de criterios utilizados por las distintas leyes cooperativas españolas, en el tratamiento de estas cuestiones es sumamente criticable y sería deseable una armonización en un tema que, por su misma esencia, trasciende

los ámbitos territoriales de las CCAA¹³ y esto, sin duda, desincentiva los procesos de integración entre cooperativas de distintas CCAA¹⁴.

2. El fomento de la integración de las cooperativas agroalimentarias a través del reconocimiento de Entidades Asociativas Prioritarias

El fomento de los procesos de integración de cooperativas, ha tomado en los últimos años un gran impulso en determinados sectores, especialmente en el agrario. Como se sabe, en el sistema agroalimentario español, el sector cooperativo tiene un gran peso cuantitativo y cualitativo. Está compuesto por cerca de cuatro mil entidades y aunque hay que mencionar que ha habido en los últimos años una reducción en su número (de 3.996 en 2007 a 3.780 en 2014¹⁵) debido fundamentalmente a procesos de integración entre cooperativas agroalimentarias, siguen siendo claramente excesivo.

Se trata de un sector caracterizado por su atomización, como lo demuestran que ninguna cooperativa española está entre las veinticinco más grandes de la Unión Europea, que la mayor cooperativa europea facturó más de 11.000 millones de euros y la mayor de España apenas superó los 900 millones o que la facturación media en el conjunto del cooperativismo agroalimentario en España es de 6,7 millones de euros, en contraposición con la media de 380 millones de euros de las 10 más grandes de la Unión Europea o que 2.400 cooperativas francesas facturan más de tres veces la cifra de las españolas¹⁶.

Existe, por tanto, una debilidad manifiesta debida a la atomización del sector y al escaso tamaño de las cooperativas agroalimentarias españolas, lo que determina un escaso poder de negociación frente a otros eslabones de la cadena agroalimentaria y capacidad de competir tanto en el mercado nacional como en los mercados internacionales. Desde hace años, el impulso y fomento de la integración de cooperativas agroalimentarias se ha constituido como un objetivo estratégico de los poderes públicos para favorecer su competitividad, redimensionamiento, modernización e internacionalización y por ello se han acometido una serie de reformas estructurales que refuercen la competitividad del sector agroalimentario español y su capacidad de internacionalización¹⁷.

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), que, como su nombre indica, tiene como objetivo fomentar los

¹³ EMBID IRUJO, *Introducción al Derecho de los grupos...*, cit., p. 176.

¹⁴ PANIAGUA, *La sociedad cooperativa...*, cit., p. 322.

¹⁵ Datos obtenidos del informe *Macromagnitudes del cooperativismo agroalimentario español* de 2015, elaborado por el Observatorio Socioeconómico del Cooperativismo Agroalimentario Español (OSCAE), disponible en <http://www.agro-alimentarias.coop/ficheros/doc/05375.pdf>

¹⁶ Ejemplos tomados del *Plan Estatal de Integración Asociativa (2015-220)*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014, p. 3.

¹⁷ Con detalle, sobre el fomento de la integración en el sector agroalimentario, VARGAS VASSEROT, «Retos y oportunidades en la agroalimentaria en concentración e integración de empresas agroalimentarias», *RdS*, núm. 50, 2017.

procesos de fusión e integración de cooperativas agrarias y de otras entidades asociativas, para favorecer, a través de la concentración de la oferta, el redimensionamiento de dichas entidades, el incremento de la competitividad internacional de las empresas agroalimentarias españolas y el necesario reequilibrio de la cadena alimentaria¹⁸. Se trata, en definitiva, de una serie de las medidas de 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, que operen en toda la cadena agroalimentaria, en mercados nacionales e internacionales para consolidar un tejido industrial agroalimentario en las zonas rurales. Con ello, se contribuirá, además, a la mejora de la renta de los productores agrarios asociados, su posición en el mercado y su participación en el proceso de valorización y comercialización de sus productos.

El vehículo diseñado para lograr estos ambiciosos objetivos es el reconocimiento a ciertas entidades asociativas 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 entidad¹⁹ 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 EAP²⁰ complementan la LFIC y sus normas de desarrollo en el proceso de impulso de los procesos de integración en el sector agrario.

Para que una empresa o entidad agroalimentaria sea reconocida por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente como EAP y beneficiarse de los incentivos económicos y financieros diseñados para ellas, debe reunir una serie de requisitos e inscribirse en el Registro Nacional de

¹⁸ Sobre esta ley, CANO ORTEGA, «Hacia la calificación como entidad asociativa prioritaria: las diferentes formas de integración de las cooperativas agroalimentarias», *REVESCO*, núm. 118, 2015, pp. 60-85.

¹⁹ 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.

²⁰ Sobre los problemas de atomización de las cooperativas agroalimentarias españolas, puede verse ARCAS LARIO y HERNÁNDEZ ESPALLARDO, «Tamaño y competitividad. Casos destacados de cooperativas agroalimentarias españolas», en *El papel del cooperativismo agroalimentario en la economía mundial*, BAAMONDE NOCHE (Coord.), Cajamar, 2013, pp. 205-229.

Entidades Asociativa (art. 5). 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)]. Un par de precisiones respecto al ámbito objetivo de las entidades que pueden optar a la condición de EAP. Dado que el objetivo de la Ley es fomentar la fusión e integración efectiva, estable e indefinida de entidades agroalimentarias, no parece que en esta finalidad encajen las Organizaciones de Productores con una personalidad jurídica limitada al cumplimiento de sus fines²¹.

Por otra parte, como se permite que la EAP sea una sociedad mercantil se posibilita la calificación como tal a la cabeza de un grupo no cooperativo, aunque en tal caso la mayoría del capital social mayoritario de dicha entidad debe pertenecer a cooperativas, SAT u Organizaciones de Productores²². 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, 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

²¹ Cuestión que fue apuntada certeramente por la Comisión Nacional de la Competencia en su Informe sobre el Anteproyecto de Ley de noviembre de 2012.

²² En la posible participación de las cooperativas en una EAP que tenga naturaleza de sociedad mercantil, siguen vigentes las limitaciones previstas en la LRFC para no perder la calificación de fiscalmente protegida. A saber, que su participación en el capital social no supere el 10 por cien con carácter general y hasta un 40 por cien cuando realicen actividades preparatorias, complementarias o subordinadas a las de la propia cooperativa (que es el caso de si se constituye una sociedad mercantil como EAP); y que el conjunto de las participaciones entidades no cooperativas sea inferior al 50 por cien de sus recursos propios (art. 13.9 LRFC). No obstante, la propia Ley fiscal establece que el Ministerio de Economía y Competitividad puede autorizar participaciones superiores si éstas sirven al mejor cumplimiento de los fines sociales cooperativos y no supone una vulneración de los principios fundamentales de actuación de estas entidades, como se supone que ocurrirá con la calificación de la entidad no cooperativa como EAP.

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 parcialmente²³-- y de otro, se trata de superar el acentuado localismo y regionalismo que en muchas ocasiones ha lastrado la competitividad de estas entidades.

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 concurra 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 competencia²⁴.

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)²⁵. 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

²³ 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.

²⁴ VARGAS VASSEROT, «Retos y oportunidades en la agroalimentaria en concentración e integración de empresas agroalimentarias», cit., *loc. cit.*

²⁵ Se detallan los «volúmenes mínimos de facturación requeridos para el reconocimiento» en el en el *Anexo I RD 550/2014*.

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)].

3. Conclusiones y propuestas de *lege ferenda* para incentivar los procesos de integración de cooperativas agroalimentarias

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 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 LFIC²⁶.

Lo cierto es que hasta ahora ha sido escaso el número de EAP reconocidas (siete a mediados de 2017²⁷), 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 los 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 autonómico²⁸. 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

²⁶ VARGAS VASSEROT, «Retos y oportunidades en la agroalimentaria en concentración e integración de empresas agroalimentarias», cit., *loc. cit.*

²⁷ 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].

²⁸ 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).

periódica sin hacer referencia alguna a la estrategia estatal de fomento de la integración a través del reconocimiento como EAP²⁹. La falta de coordinación entre el gobierno estatal y los autonómicos, seguramente haga fracasar esta necesaria apuesta por la integración de empresas agroalimentarias.

²⁹ 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.