

La trascendencia del régimen fiscal cooperativo como instrumento de política económica*

Prof. Dr. Juan CALVO VÉRGEZ

Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Extremadura

Sin lugar a dudas, al desarrollo de políticas sociales de creación de empleo estable y de mayor participación de los trabajadores sirven, entre otras, las llamadas cooperativas de trabajo asociado, caracterizadas por la existencia de un funcionamiento democrático (su régimen es de libre adhesión y baja voluntaria) y por la presencia de un régimen de derechos y de participación de los socios muy amplio. Estas características contribuyen a que la aproximación de los trabajadores a la toma de decisiones en la empresa sea máxima, con un aumento de la productividad, responsabilidad y estabilidad de los trabajadores mismos, lo que constituye un hecho muy positivo que se inscribe en la mejor política de empleo posible.

Las cooperativas de trabajo asociado participan de la tradición y el prestigio del mundo cooperativo. Su referencia moderna se inscribe en el desarrollo del cooperativismo en las últimas décadas del siglo XIX. Posteriormente la Ley de 4 de julio de 1931 de la Segunda República, sobre la delimitación de este tipo de sociedad, contribuyó a fijar sus condiciones legales. Especial trascendencia adquiere a este respecto la Constitución de 1978 y, en particular, el mandato contenido en su artículo 129.2, a cuyo tenor «*Los Poderes Públicos (...) fomentarán mediante una legislación adecuada las sociedades cooperativas*».

Actualmente, como es bien sabido, el cooperativismo se rige por una Ley general de 16 de julio de 1999 así como por diversas leyes especiales en casi todas las Comunidades Autónomas. Su prestigio económico y social está fuera de toda duda apoyado en su funcionamiento democrático, en el principio de libre adhesión y baja voluntaria y en un grado de participación de los socios muy extenso. Se puede decir, por tanto, que los trabajadores

* Comunicación presentada a Congreso celebrado en el mes de abril de 2009 en la Universidad del País Vasco.

han hecho honor a esta confianza del legislador con una participación responsable y han constituido un mecanismo de arraigo de estos mismos trabajadores en su territorio, lo que resulta particularmente significativo en un momento como el actual, caracterizado por la existencia de una progresiva deslocalización empresarial que incide negativamente sobre el empleo y su estabilidad¹. En definitiva, las cooperativas de trabajo asociado han cumplido su función de alternativa a la empresa capitalista en cuanto a la creación de empleo estable y participativo se refiere.

A *priori*, los mecanismos de actuación de los Poderes Públicos en el fomento que ordena la Constitución siguen dos caminos diferentes. Primero, las subvenciones de la Administración General y de las Administraciones autonómicas con ocasión de situaciones diversas: creación, ampliación de puestos de trabajo, formación, inversiones y acciones de mejora de la competitividad, etc. La segunda vía es un régimen fiscal específico más favorable que el normal y cuyo principal exponente es una tributación bonificada en el Impuesto sobre Sociedades. Y, a este respecto, la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Cooperativas, distingue entre cooperativas protegidas (con un tipo de gravamen reducido) y especialmente protegidas (con una bonificación, además, del 50 por 100 de la cuota íntegra)².

El contrapunto de la promoción estatal a las cooperativas no es solo la fidelidad a su naturaleza (funcionamiento democrático y, por ello, participación importante de los trabajadores). Es también la exigencia de un grado de solvencia específico a través del Fondo de Reserva obligatorio e irrepartible entre los socios que la cooperativa debe constituir con independencia de los que se establezcan con carácter imperativo en función de

¹ Dice MONZÓN, J. L., que «en el actual contexto de globalización, donde los procesos de deslocalización de actividades productivas desafían constantemente a los territorios, los actores de la Economía Social sitúan en la sociedad civil las riendas del proceso económico (...) generando un mayor anclaje de las empresas y una mayor autonomía de los territorios para definir su propio modelo de desarrollo» («Economía Social y Sociedad de Bienestar: actores y ámbitos de actuación en España», en *Anuario de la Economía Social 2007-2008*, Cepes, Madrid, 2008, pág. 44).

² Las cooperativas especialmente protegidas son de trabajo asociado, agrarias, explotación comunitaria de la tierra y del mar. Son de personas físicas y están sometidas a determinados límites de diversa naturaleza, aunque orientados a una primacía de las cualidades personales sobre los elementos económicos. Por otra parte, los beneficios fiscales no se limitan al Impuesto sobre Sociedades. Se extienden, también, a los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, sobre Actividades Económicas o Impuesto sobre Bienes Inmuebles (bienes de naturaleza rústica de las Cooperativas Agrarias y de Explotación Comunitaria de la Tierra). Un estudio de los motivos que han llevado al legislador al establecimiento de un régimen fiscal favorable para este tipo de entidades puede verse en DE LUIS ESTEBAN, J. M., «Reflexiones sobre el futuro fiscal de las cooperativas» y especialmente en el capítulo «La función social como contrapartida», en *La Fiscalidad de las Entidades de Economía Social* (Dir.: CALVO ORTEGA, R.), Thomson-Civitas, Madrid, 2005, págs. 189 y ss.

su actividad o calificación. Igualmente, la constitución, también obligatoria, de un Fondo de Educación y Promoción destinado principalmente a la difusión del cooperativismo, a la promoción de las relaciones intercooperativas y al desarrollo profesional. En definitiva, una dotación que busca el fortalecimiento del espíritu cooperativo, las acciones asociativas y la promoción profesional de los socios. Objetivos, sin duda, del mayor interés y que han contribuido a un fortalecimiento de este tipo de empresa a que nos referimos.

Adicionalmente, en torno a la presente figura de empresa asociativa se han ido configurando diversos tipos de apoyo que presentan un interés innegable. El primero de ellos se concreta en la posibilidad de que las prestaciones de desempleo a favor de los trabajadores puedan acumularse y percibirse de una sola vez, lo que facilita que este importe sea destinado a la creación de una empresa asociativa (cooperativa de trabajo asociado o sociedad laboral). Se trata de una acumulación que facilita esta constitución, como acabamos de decir, y que supone una ventaja financiera para la Administración, que pasa a percibir una vez creada la sociedad de que se trate los tributos que se deriven de la actividad social correspondiente y que compensa ampliamente la desventaja financiera de adelantar el pago de las prestaciones.

La segunda medida de apoyo es la exención del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de esta prestación de desempleo acumulada. Se exige para ello el mantenimiento de la acción o participación cuando el contribuyente (trabajador) se hubiera integrado en sociedades laborales o cooperativas de trabajo asociado durante el plazo de cinco años, como mínimo³.

En resumen, las cooperativas de trabajo asociado representan una figura a través de la cual tiene lugar la integración y realización del Estado Social. Y ello debido a que contribuyen tanto a la realización de una política social como a la creación de un empleo estable y participativo que se basa, a su vez, en la aproximación de los trabajadores a la toma de decisiones en la empresa. Una política social que busca la realización del principio de igualdad, si bien en el presente caso en lo que se refiere al ejercicio de una actividad empresarial en forma asociativa.

Por otra parte, todo análisis que pretenda efectuarse de la realización de políticas sociales relacionadas esencialmente con el consumo y caracterizadas por el hecho de que su ejecución es llevada a cabo directamente por los propios interesados ha de referirse necesariamente a las cooperativas de viviendas y a las cooperativas de consumidores y usuarios.

³ Es la modalidad de pago único de las prestaciones regulada en el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio. Su límite de este pago es de 12.020 euros. La exención se aplica también a los trabajadores autónomos. Además, cuando éstos son personas discapacitadas, no se aplica el límite de los 12.020 euros, aunque su el plazo de actividad de cinco años.

Con carácter general el Capítulo III, Título I de la Constitución establece, entre otros, dos mandatos concretos que constituyen dos políticas sociales determinadas: el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada y el fomento de la defensa de los consumidores a través de su propia organización. Más concretamente declara la Ley Fundamental en su artículo 47, refiriéndose al primero de ellos, que *«Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho (...)»*.

Pues bien en el presente caso nuestro ordenamiento jurídico, junto a medidas muy diversas de promoción del acceso a la vivienda (de carácter administrativo y fiscal, principalmente) utiliza la figura jurídica de la cooperativa para permitir que los propios interesados puedan realizar esta política. El mismo cuadro se repite en relación con los consumidores. Sin perjuicio de la existencia de numerosas normas y medidas de protección del consumo, la Constitución ordena a los poderes públicos que fomenten «sus organizaciones». También aquí concurren un conjunto de normas y de medidas diversas pero, además, se utilizan figuras y técnicas jurídicas ya establecidas por el ordenamiento para que los propios interesados puedan realizar estas políticas. Es la cooperativa de consumidores y usuarios.

La nota diferencial de estas entidades es que permiten que los propios ciudadanos realicen las políticas sociales que les interesan. Es cierto que esta doble vertiente se origina en algunas otras figuras de la Economía Social, pero aquí se da con una mayor nitidez y separación de otras finalidades.

Las cooperativas de viviendas buscan la realización por los interesados de la política de vivienda digna y adecuada establecida por el artículo 47 de la Constitución antes citado. Sin entrar aquí a estudiar en profundidad este tipo cooperativo⁴, sí resulta obligado resaltar sus aspectos esenciales. Primero, su flexibilidad, que en la práctica constituye un requisito esencial para su éxito. Se permite la construcción de instalaciones distintas que resulten obligadas, urbanización de terrenos, enajenación o arrendamiento a terceros no socios de locales comerciales y edificaciones complementarias, construcciones por fases o promociones dotando a cada una de ellas de autonomía de gestión y patrimonial y contabilidad independiente, Juntas especiales de socios y, por citar un último ejemplo, la posibilidad de transmisión de derechos por los socios de la cooperativa dentro de unos requisitos lógicos y proporcionados. En definitiva, esta flexibilidad debe ser destacada porque constituye un elemento esencial para el progreso de esta técnica de

⁴ Su regulación con carácter general se encuentra recogida en la Ley 27/1999, de 16 de junio, de Cooperativas.

acceso a la propiedad de la vivienda. Significa una adecuación a la realidad presente y a las futuras modificaciones que puedan presentarse, incluso la necesidad de transmisión de la vivienda misma⁵.

El segundo aspecto esencial de la cooperativa de viviendas es la seguridad jurídica del socio. También aquí la Ley 27/1999 citada incorpora mecanismos que contribuyen a este valor de la seguridad que se considera esencial. Entre otros, la exigencia de estatutos de la cooperativa, las medidas adicionales cuando la constitución se haga por fases o promociones, la prohibición de percepción de remuneraciones o compensaciones por el desempeño del cargo, la exigencia de autoría de cuentas en los casos que puedan presentar una mayor conflictividad y, en todo caso, cuando lo prevean los Estatutos o lo acuerde la Asamblea General.

Todo ello, con independencia de la acción de la Administración General del Estado y, concretamente, de la calificación y registro de estas cooperativas y de la función inspectora que corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La contribución de estas cooperativas a la realización de la política social de vivienda establecida en la Constitución recibe el apoyo del ordenamiento jurídico en forma diversa. Así, la aplicación de un régimen fiscal especial (más favorable, lógicamente, que el normal) establecido en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, con exenciones y bonificaciones en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD), Impuesto sobre Sociedades (IS) e Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). Además, las subvenciones que puedan establecerse por las distintas Administraciones y cesiones de terrenos finalistas, entre otras medidas muy diversas⁶.

⁵ La transmisión de derechos es una necesaria y prudente medida antibloqueo. El artículo 92 de la Ley 27/1999 autoriza la transmisión de la vivienda pasados 5 años u otro plazo fijado por los Estatutos no superior a 10. Incluso antes de este plazo puede ponerla a disposición del Consejo Rector de la cooperativa, que puede ofrecerlos a los solicitantes de admisión como socios por orden de antigüedad y, a falta de solicitantes, puede transmitirlos *inter vivos* a terceros no socios.

⁶ El Plan estatal para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, modificado por el Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, es un ejemplo muy importante de una política de ayudas a las personas más necesitadas para el acceso a la vivienda. Se parte del concepto de viviendas protegidas y de actuaciones protegidas, se determinan los ciudadanos beneficiarios de las ayudas del Plan, las ayudas no financieras y financieras, las prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer y las medidas para impulsar la oferta de viviendas asequibles para los ciudadanos. Igualmente, las medidas para fomentar la urbanización del suelo para viviendas protegidas, así como para impulsar la rehabilitación. Las mismas líneas, esencialmente, se siguen en el Plan 2009-2012 (directrices de la política de vivienda) aprobado en el Consejo de Ministros de 12 de diciembre de 2008.

En resumen, promover y favorecer el acceso a la vivienda a los ciudadanos es una política propia del Estado Social que tiene como peculiaridad ser gestionada por los propios administrados. Su importancia cuantitativa no puede desconocerse⁷.

Por lo que respecta a las cooperativas de consumidores y usuarios, también aquí el punto de arranque está en la Constitución, como ya vimos, que ordena a los poderes públicos que fomenten las organizaciones de consumidores y usuarios.

El esquema es paralelo al que acabamos de ver en relación con la vivienda. Estos poderes pueden utilizar, y lo hacen, distintas técnicas y medidas de protección al consumo; pero permiten y apoyan que los propios consumidores y usuarios establezcan sus propias organizaciones gestionadas por ellos mismos.

Así la Ley 27/1999, ya citada, regula las cooperativas de consumidores y usuarios en su artículo 88. Aquí el legislador ha cuidado la amplitud del objeto de estas sociedades, al disponer que *«El suministro de bienes y servicios adquiridos a terceros o producidos por la misma cooperativa para uso o consumo de los socios y de quienes con ellos conviven»*. Amplitud, pues, en el origen de los bienes (adquiridos o de producción propia). También una tensión importante en la atribución de la cualidad de socio que resulta ampliada, de acuerdo con lo establecido en el citado artículo 88, *«a las personas físicas y las entidades u organizaciones que tengan el carácter de destinatarios finales»*. Se extiende, pues, el concepto de consumidor o usuario a los destinatarios finales, que pueden ser sujetos no personas físicas (entidades u organizaciones).

Esta extensión alcanza su expresión más nítida con el precepto del artículo 88 citado, según el cual *«Las cooperativas de consumidores y usuarios podrán realizar operaciones cooperativizadas con terceros no socios, dentro de su ámbito territorial, si así lo prevén sus Estatutos»*⁸.

Se trata de un régimen flexible que favorece a estas cooperativas y, por tanto, al consumo. Sus límites son el ámbito territorial dentro del cual ope-

⁷ Según el Anuario de la Economía Social 2007-2008, el número de cooperativas de viviendas afiliadas a CONCOVI (única organización estatal del sector) es de 4.191.

⁸ La división entre operaciones cooperativizadas y las que no tienen este carácter es importante. Aquéllas se definen como las que son propias, objetiva y subjetivamente, de la cooperativa. Estas operaciones cooperativizadas realizadas con terceros no socios deben ser objeto de contabilización separada según la Disposición Adicional Sexta de la Ley 27/1999. Por otra parte la Ley 20/1990, de Régimen Fiscal de las Cooperativas, dispone en su artículo 13.10 como causa de la pérdida de la condición de cooperativa fiscalmente protegida *«la realización de operaciones cooperativizadas con terceros no socios, fuera de los casos permitidos en las leyes, así como el incumplimiento de las normas sobre contabilización separada de tales operaciones y destino al Fondo de Reserva obligatorio de los resultados obtenidos en su realización»*.

ra la cooperativa y lo dispuesto en los estatutos que figuran en la escritura pública de constitución y que solo pueden ser modificados por la Asamblea General. En definitiva, un régimen de flexibilidad que favorece la actuación de estas cooperativas y, por ello, a los consumidores.

La promoción de esta figura se lleva a cabo a través de los dos mecanismos anteriormente apuntados, a saber, concesión de subvenciones por las Administraciones estatal y autonómica y un régimen fiscal favorable. En este campo de la fiscalidad, las cooperativas de consumidores y usuarios se incluyen en el grupo de las cooperativas especialmente protegidas que es, como ya indicamos, el más favorable para estas sociedades en su consideración como contribuyentes, aunque limitado a aquellas de entidad más reducida⁹.

En resumen, este tipo de cooperativas, con las ayudas indicadas, realiza una política social concreta prevista en la Constitución: fomento de las organizaciones de consumidores. También aquí estamos en presencia de una política propia del Estado Social.

⁹ El artículo 12 de la Ley 20/1990 lleva a esta conclusión. Solo se aplica esta calificación «a las cooperativas que asocien a personas físicas (...) que la media de las retribuciones totales de los socios de trabajo no supere un determinado límite (...) y que las ventas a personas asociadas no superen un porcentaje determinado en relación con las totales».