

I. COMUNIDAD AUTÓNOMA

1. DISPOSICIONES GENERALES

Consejo de Gobierno

2918 Decreto-Ley 6/2020, de 11 de junio, de modificación de la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia.

I

La Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, en su redacción dada por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio (BOE de 19.06.1982), atribuye a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en su artículo 10.1.23 competencias exclusivas en materia de cooperativas y entidades asimilables, y en el ejercicio de esas competencias fomenta las cooperativas y demás modalidades asociativas, de acuerdo con el artículo 49 b) del citado Estatuto, en concordancia con el mandato contenido en el artículo 129.2 de la Constitución Española. En el ejercicio de las citadas atribuciones se aprobó por la Asamblea Regional la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia, que regula en su artículo 76 el Fondo de Formación y Promoción.

El Fondo de Formación y Promoción es un fondo típico de las sociedades cooperativas íntimamente vinculado a la promoción de los principios cooperativos y de colaboración en la mejora del entorno socioeconómico y laboral en el que las cooperativas desarrollan su actividad.

Este fondo se destinará, en los términos designados por los Estatutos de la cooperativa o su Asamblea General, a la formación y educación de sus socios y trabajadores en los principios y valores cooperativos, o en materias específicas de su actividad societaria o laboral y demás actividades cooperativas, a la difusión del cooperativismo, así como a la promoción de las relaciones intercooperativas y a la promoción cultural, profesional y asistencial del entorno local o de la comunidad en general, así como la mejora de la calidad de vida y del desarrollo comunitario y las acciones de protección medioambiental.

Para el cumplimiento de esta finalidad, se podrá aportar su dotación, total o parcialmente, a otras sociedades y entidades.

Dispone también el citado artículo que el informe de gestión recogerá con detalle las cantidades que con cargo a dicho fondo se hayan destinado a los fines del mismo, con indicación de la labor realizada y, en su caso, mención de las sociedades o entidades a las que se remitieron para el cumplimiento de dichos fines.

En cuanto a su contenido, se prevé la afectación necesaria al Fondo de Formación y Promoción de los porcentajes de los excedentes cooperativos o de los resultados que establezcan los Estatutos o fije la Asamblea General contemplados en el artículo 80.1 de la Ley y las sanciones económicas que imponga la cooperativa a sus socios.

El Fondo de Formación y Promoción es inembargable e irrepartible entre los socios, incluso en el caso de liquidación de la cooperativa, y sus dotaciones deberán figurar en el pasivo del balance con separación de otras partidas.

El importe del Fondo que no se haya aplicado o comprometido, deberá materializarse dentro del ejercicio económico siguiente a aquél en que se haya efectuado la dotación, en cuentas de ahorro, en títulos de la Deuda Pública estatal o títulos de Deuda Pública emitidos por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuyos rendimientos financieros se aplicarán al mismo fin. Dichos depósitos o títulos no podrán ser pignorados ni afectados a préstamos o cuentas de crédito.

II

La crisis económica ocasionada por la pandemia derivada del COVID-19 ha determinado la necesidad de intervención extraordinaria urgente del Gobierno de la Nación a través de sucesivos Reales Decretos Leyes.

En concreto, el Real Decreto-Ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, justifica la adopción de las medidas que adopta en *“evitar que la epidemia deje cicatrices permanentes, lastrando la recuperación, y su puesta en marcha está permitiendo mantener la actividad y el empleo en muchas empresas, que cuando se supere la crisis sanitaria, podrán retomar gradualmente su actividad”*.

Entre estas medidas se habilita que *“El Fondo de Educación y Promoción de las Cooperativas, que desempeña un papel clave en la formación y educación de los socios, en la difusión de cooperativismo, así como en la promoción cultural, profesional y asistencial del entorno local y de la comunidad en general, pueda destinarse a cualquier actividad que contribuya a frenar o paliar los efectos de la crisis sanitaria derivada del COVID-19, mediante acciones propias, donaciones a otras entidades públicas o privadas o dotación de liquidez a la cooperativa para garantizar la continuidad de su funcionamiento”*.

En estos términos el Real Decreto Ley introduce en su artículo 13 una medida extraordinaria para flexibilizar de forma temporal el uso del Fondo de Educación y Promoción de las Cooperativas con la finalidad de paliar los efectos del COVID-19.

Esta medida afecta al artículo 56 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, en orden a permitir –durante la vigencia del estado de alarma y sus posibles prórrogas y hasta 31 de diciembre de 2020- el destino del “Fondo de Educación y Promoción Cooperativo” tienen por objetivo evitar que la epidemia deje cicatrices permanentes, lastrando la recuperación, y su puesta en marcha está permitiendo mantener la actividad y el empleo en muchas empresas, que cuando se supere la crisis sanitaria, podrán retomar gradualmente su actividad tienen por objetivo evitar que la epidemia deje cicatrices permanentes, lastrando la recuperación, y su puesta en marcha está permitiendo mantener la actividad y el empleo en muchas empresas, que cuando se supere la crisis sanitaria, podrán retomar gradualmente su actividad tienen por objetivo evitar que la epidemia deje cicatrices permanentes, lastrando la recuperación, y su puesta en marcha está permitiendo mantener la actividad y el empleo en muchas empresas, que cuando se supere la crisis sanitaria, podrán retomar gradualmente su actividad como recurso financiero, para dotar de liquidez a la cooperativas en caso de necesitarlo para su funcionamiento, y al desarrollo de actividades dirigidas al freno, o como paliativo del COVID 19, debiendo ser restituido con al menos el 30% de los resultados de libre disposición que se generen cada año y en un plazo máximo de 10 años.

Las decisiones sobre este fondo deberán ser adoptadas por la Asamblea General, o por el Consejo Rector cuando ésta última no pueda ser convocada por medios virtuales.

En estos términos, declara inaplicables los artículos 13.3 y 19.4 de la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas.

Sin embargo, el ámbito de aplicación de esta medida alcanzará únicamente a las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal, y a las sociedades cooperativas que realicen principalmente su actividad cooperativizada en las ciudades de Ceuta y Melilla (artículo 2 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas), siendo necesario en ejercicio de las competencias autonómicas referidas anteriormente, modificar la Ley regional 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia, de forma que las cooperativas de la Región de Murcia se puedan ver beneficiadas de tal medida extraordinaria.

III

El presente decreto-ley consta de una parte expositiva y una parte dispositiva estructurada en un artículo único y una disposición final. El artículo único introduce una disposición transitoria cuarta a la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia, dirigida a habilitar durante la vigencia del estado de alarma y hasta 31 de diciembre de 2020, la aplicación extraordinaria de los recursos del Fondo de Formación y Promoción a dotar de liquidez a la cooperativa para gastos de funcionamiento o realizar actividades o donaciones dirigidas a paliar los efectos económicos del covid 19, con la obligación de restituir el citado fondo con el 30% de los resultados de libre disposición anuales, hasta alcanzar la cuantía del fondo al momento de esta aplicación extraordinaria y como máximo en el plazo de diez años.

Esta decisión podrá adoptarla el Consejo Rector en vez de la Asamblea General de la Cooperativa cuando no sea posible convocarla por medios telemáticos o su realización pueda poner en peligro la salud y seguridad de los Socios.

Asimismo, y en idénticos términos al Estado, esta aplicación extraordinaria del fondo de formación y promoción, no implicará -en los términos que disponga la legislación estatal- la pérdida de la condición de sociedad cooperativa fiscalmente protegida, ni tendrá la consideración de ingreso de conformidad con lo dispuesto en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas.

La disposición final tiene por objeto regular la entrada en vigor de la norma.

IV

La utilización del decreto-ley es una fórmula jurídicamente válida, habida cuenta de las circunstancias indubitadamente extraordinarias y urgentes que motivan su aplicación, como es la minimización en la Región de Murcia de los devastadores efectos económicos ocasionados al cooperativismo por la pandemia del COVID-19, estimándose adecuada la regulación propuesta para mejorar la situación existente, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (Sentencias 29/1982, 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, 137/2003, de 3 de julio, FJ 3 y 189/2005, de 7 julio, FJ 3), exigiéndose que el gobierno haga una definición "explícita y razonada" de la situación concurrente, y segundo, que exista además una "conexión de sentido" entre la situación definida y las medidas que en el Decreto Ley se adopten.

Sobre la utilización y límites del recurso al decreto ley autonómico se ha pronunciado recientemente el Pleno del Tribunal Constitucional en Sentencia 14/2020, de 28 de enero, Fundamento Jurídico Segundo: *«De acuerdo con una jurisprudencia inveterada, el concepto de "extraordinaria y urgente necesidad" que emplea el art. 86.1 CE no constituye "una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes" [entre las más recientes, SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4 a), y 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3, ambas con cita de otras]».*

Sobre los límites intrínsecos al Decreto-Ley, nos remitimos a la Sentencia 103/2017, de 6 de septiembre, fundamento jurídico cuarto: *«nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 marzo, FJ 2, entre otras). Esos límites, que el fundamento jurídico 5 de la STC 93/2015 define como "severos" y reputa introducidos en razón del principio democrático (art. 1.1 CE), por lo que son también exigibles a las instituciones autonómicas, se reflejan "en el art. 86.1 CE y son (a) que su uso se justifique por "un caso de extraordinaria y urgente necesidad" (art. 86.1 CE) relativo "a los objetivos marcados para la gobernación del país" (por todas, STC 96/2014, de 12 de junio), (b) que no afecte a las materias más definitorias de nuestro sistema constitucional (ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I, régimen de las Comunidades Autónomas, derecho electoral general, y otras materias reservadas a una ley formal específica) y (c) que se disponga un control parlamentario posterior, a fin de que el órgano legislativo conserve una influencia decisiva sobre los contenidos normativos que se integran definitivamente en el ordenamiento jurídico" (STC 93/2015, FJ 5)».*

El Estatuto de Autonomía, como norma llamada por el artículo 147 CE a conformar la organización institucional de cada ente autonómico, podrá añadir otros requisitos o endurecer los existentes, con el propósito de preservar más intensamente la posición del parlamento autonómico (STC 93/2015, FJ 5).

Como se acaba de exponer, la doctrina constitucional ha confirmado la legitimidad constitucional de la figura del decreto-ley autonómico prevista en los Estatutos de Autonomía siempre que los límites formales y materiales a que se someta dicha institución sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al Decreto-Ley estatal.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha sostenido también que, al efectuar "la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al Decreto-Ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una Cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria, en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales), pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante" (STC 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 5, con cita de otras).

Dicho factor temporal, conforme a la STC 93/2015, FJ 6, *"habrá de ser ponderado por este Tribunal caso por caso con la vista puesta principalmente en la previsible duración efectiva del procedimiento legislativo y en el grado de inmediatez en la reacción normativa que, por razón de la materia afectada, requiere la situación de necesidad apreciada por el gobierno autonómico", sin que proceda, no obstante, "exigir al gobierno autonómico, para entender realizada la motivación de la situación de necesidad que le incumbe (por todas, STC 142/2014, de 11 de septiembre), una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales". Lo necesario "es que describa la situación de necesidad de modo explícito y razonado, pero no que se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, lo que no sería coherente con que la citada doctrina constitucional califique la decisión gubernativa de dictar un decreto-ley de "juicio político o de oportunidad" y defina la verificación de esta decisión que atañe al Tribunal como 'control externo' a realizar mediante una valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional".*

La valoración que el Tribunal Constitucional ha de realizar exige acudir a un doble canon: (I) La identificación, por el Gobierno autonómico, de manera explícita y razonada de la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, determinante de la aparición del presupuesto que habilita para dictar con carácter excepcional una norma con rango de ley formal. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de los factores que llevaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración; (II) La verificación de la existencia de una conexión de sentido o relación de adecuación entre ese presupuesto habilitante y las medidas contenidas en la norma de urgencia, de modo que éstas han de guardar una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar.

A la vista de la expuesta reiterada doctrina del Tribunal Constitucional es evidente la naturaleza extraordinaria y urgente de la pandemia ocasionada por el virus COVID-19 y que la instrumentación de un decreto ley se muestra como la herramienta jurídica más idónea para subvenir a las necesidades transitorias de liquidez para gastos de funcionamiento consecuencia de la interrupción de la actividad propia de la cooperativas derivada del confinamiento del estado de alarma y sus sucesivas prórrogas. En cuanto a la conexión exigida de los contenidos regulados con la situación extraordinaria y urgente, debe reseñarse que el decreto ley tiene como única finalidad habilitar con carácter transitorio la posibilidad de que las cooperativas accedan como recurso financiero al Fondo de Formación y Promoción para fines distintos de los ordinariamente previstos, como mecanismo transitorio de liquidez o para llevar a cabo acciones dirigidas a paliar los efectos económicos del COVID-19, estableciendo los mecanismos para su reposición progresiva y como máximo en el plazo de diez años; habilitar al Consejo Rector a adoptar el acuerdo cuando no sea posible convocar a la Asamblea General y que la adopción de esta medida -en los términos que establezca la legislación estatal- no implique la pérdida de cooperativa fiscalmente protegida o tenga la consideración de ingresos del ejercicio en que se apliquen.

V

En la elaboración de esta norma se han seguido los principios de buena regulación establecidos en nuestro ordenamiento jurídico: proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.

Dando cumplimiento al principio de proporcionalidad y eficacia, la regulación propuesta se estima ajustada a la contundencia y rapidez exigida para atender a las necesidades urgentes de liquidez derivadas de la interrupción de actividad o minoración drástica de ingresos como consecuencia del estado de alarma y sucesivas prórrogas decretadas por el Gobierno del Nación.

La norma que se aprueba contribuye a dotar de seguridad jurídica y simplicidad al marco normativo del cooperativismo, ya que la medida extraordinaria adoptada por el Estado a través del Real Decreto-Ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, es de aplicación únicamente a las cooperativas que operan en más de una Comunidad Autónoma y a las de Ceuta y Melilla, dejando huérfanas de esta posibilidad por motivos competenciales a las cooperativas de la Región de Murcia.

Asimismo esta norma se ajusta a los principios de transparencia y accesibilidad al haber explicado de forma clara y transparente su motivación y finalidad, habiendo respetado de forma rigurosa el procedimiento exigido para la aprobación de un decreto-ley, tal como se refleja en la memoria de análisis normativo abreviada, según lo preceptuado en el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aplicado supletoriamente. Asimismo ha sido sometida al trámite de audiencia mediante su sometimiento –como punto fuera del orden del día– a consideración del Consejo Asesor Regional de Economía Social en sesión celebrada el 8 de mayo de 2020.

En su virtud, en uso de la autorización conferida por el artículo 30.3 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, a propuesta de la Consejería de Empleo, Investigación y Universidades, previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión del día 11 de junio de 2020,

Dispongo:**Artículo único. Modificación de la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia.**

Se adiciona una disposición transitoria cuarta a la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia, con el siguiente título y redacción:

«Disposición transitoria cuarta. Medida extraordinaria para flexibilizar de forma temporal el uso del Fondo de Formación y Promoción de las cooperativas con la finalidad de paliar los efectos del COVID-19.

1. Durante la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y sus posibles prórrogas y hasta el 31 de diciembre de 2020, el Fondo de Formación y Promoción de las cooperativas regulado en el artículo 76, podrá ser destinado, total o parcialmente, a las siguientes finalidades:

a) Como recurso financiero, para dotar de liquidez a la cooperativa en caso de necesitarlo para su funcionamiento.

A estos efectos, el Fondo de Formación y Promoción destinado a esta finalidad, deberá ser restituido por la cooperativa con, al menos, el 30% de los resultados de libre disposición que se generen cada año, hasta que alcance el importe que dicho Fondo tenía en el momento de adopción de la decisión de su aplicación excepcional y en un plazo máximo de 10 años.

b) A cualquier actividad que redunde en ayudar a frenar la crisis sanitaria del COVID-19 o a paliar sus efectos, bien mediante acciones propias o bien mediante donaciones a otras entidades, públicas o privadas.

2. Durante la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, o de cualquiera de sus prórrogas, el Consejo Rector asumirá la competencia para aprobar la aplicación del Fondo de Formación y Promoción en los términos previstos en el apartado 1 de la presente disposición, cuando por falta de medios adecuados o suficientes la Asamblea General de las sociedades cooperativas no pueda ser convocada para su celebración a través de medios virtuales.

La asunción excepcional por parte del Consejo Rector de esta competencia se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2020 cuando la protección de la salud de las socias y socios de la cooperativa continúe exigiendo la celebración virtual de la Asamblea General de la sociedad cooperativa y esta no sea posible por falta de medios adecuados o suficientes.

3. A estos exclusivos efectos, no será de aplicación -en los términos que disponga la legislación del Estado- lo dispuesto en los artículos 13.3 y 19.4 de la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas. Por tanto, el Fondo de Formación y Promoción Cooperativo que haya sido aplicado conforme a la letra a) del apartado 1 de esta disposición, no tendrá la consideración de ingreso para la cooperativa».

Disposición final única. Entrada en vigor.

Este Decreto-Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

Dado en Murcia, a 11 de junio de 2020.—El Presidente, Fernando López Miras.—
El Consejero de Empleo, Investigación y Universidades, Miguel Motas Guzmán.