



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Dictamen núm. 2

Barcelona, 3 de desembre de 2009

Ponent: Antonia Agulló Agüero

El Consell de Garanties Estatutàries, amb assistència dels senyors Pere Jover Presa, president accidental, Julio Añoveros Trias de Bes, Eliseo Aja, Joan Egea Fernández, Marc Carrillo, senyora Antonia Agulló Agüero, senyors Jaume Vernet Llobet, Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, secretari accidental, ha acordat d'emetre el següent

D I C T A M E N

a sol·licitud del Parlament de Catalunya, en relació amb la Llei de l'Estat 10/2009, de 20 d'octubre, de creació d'òrgans consultius de l'Estat a l'àmbit agroalimentari i de determinació de les bases de representació de les organitzacions professionals agràries (BOE núm. 254, de 21 d'octubre de 2009).

A N T E C E D E N T S

1. La Mesa del Parlament de Catalunya, en la sessió del dia 4 de novembre de 2009, va trametre la sol·licitud presentada a instància de més d'una

desena part dels diputats, perquè, d'acord amb els articles 8.Segon, i 10 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, el Consell Consultiu en funcions, de conformitat amb la disposició transitòria primera de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, emeti dictamen en relació amb la Llei de l'Estat 10/2009, del 20 d'octubre, de creació d'òrgans consultius de l'Estat a l'àmbit agroalimentari i de determinació de les bases de representació de les organitzacions professionals agràries.

En concret, en la petició de dictamen dels diputats, s'especificava que se sol·licitava dictamen «atesa la possible afectació a les competències de la Generalitat de Catalunya, previstes en l'Estatut d'autonomia, en matèria d'agricultura, de ramaderia, i d'aprofitament forestal, i en especial pel que fa a l'àmbit de la representació agrària».

L'escrit de sol·licitud va tenir entrada en el Registre del Consell Consultiu el dia 6 de novembre de 2009 (Reg.16721).

2. El Consell Consultiu, en la sessió del dia 10 de novembre de 2009, un cop examinada la sol·licitud formulada, es va declarar competent per emetre el dictamen i va nomenar ponent la consellera senyora Antònia Agulló Agüero.

3. En la mateixa sessió va acordar de demanar informació i documentació complementàries als portaveus dels Grups Parlamentaris de Convergència i Unió, Socialistes-Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana de Catalunya, Partit Popular de Catalunya, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa i Mixt, com també al conseller d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural, d'acord amb l'article 15 del Reglament del Consell Consultiu.

4. En l'interim de l'elaboració d'aquest dictamen i abans de la finalització del seu termini d'emissió, el Govern de la Generalitat va fixar el dia 23 de novembre de 2009 com a data per a la presa de possessió dels membres del

Consell de Garanties Estatutàries. Davant d'aquesta circumstància excepcional i amb la finalitat de possibilitar la seva emissió pel Consell de Garanties Estatutàries que, per mandat legal, succeeix el Consell Consultiu (disposició addicional segona de la Llei 2/2009, de 12 de febrer), el ple del Consell Consultiu, en la sessió del dia 17 de novembre de 2009, va acordar de sol·licitar a la Mesa del Parlament de Catalunya l'ampliació del termini del dictamen, en set dies hàbils més, per aplicació analògica de l'article 49 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

5. La Mesa del Parlament de Catalunya, en la sessió del dia 24 de novembre, va acordar concedir una ampliació del termini d'emissió del dictamen, que finalitzarà el dia 9 de desembre a les 9.30 hores.

6. A la vista de tot el que s'ha exposat en els apartats anteriors, el ple del Consell de Garanties Estatutàries, en la seva sessió extraordinària de constitució, del dia 24 de novembre de 2009, es va declarar competent per emetre el dictamen sol·licitat en relació amb la Llei de l'Estat 10/2009, de 20 d'octubre, de creació d'òrgans consultius de l'Estat a l'àmbit agroalimentari i de determinació de les bases de representació de les organitzacions professionals agràries i va nomenar ponent la consellera senyora Antònia Agulló Agüero.

F O N A M E N T S

I

1. És objecte de sol·licitud de dictamen d'aquest Consell la Llei de l'Estat 10/2009, de 20 d'octubre, de creació d'òrgans consultius de l'Estat a l'àmbit agroalimentari i de determinació de les bases de representació de les

organitzacions professionals agràries –en endavant Llei 10/2009- (BOE núm. 254, de 21 d'octubre de 2009).

Aquesta Llei està estructurada en set articles i cinc disposicions finals i troba la justificació, com expressa el seu Preàmbul, en la disposició transitòria única, apartat 2, de la Llei de l'Estat 18/2005, de 30 de setembre, que deroga la Llei 23/1986, de 24 de desembre, per la qual s'estableixen les bases del règim jurídic de les cambres agràries. L'esmentat apartat 2 d'aquesta disposició efectuava un mandat al Govern perquè, en el termini de dos anys, trametés a les Corts Generals un Projecte de Llei en el qual s'establís un sistema per a la determinació de la representativitat de les organitzacions professionals agràries en l'àmbit estatal. A la vegada, en els apartats 3 i 4 preveia, fins que no s'aprovés la llei esmentada, un règim transitori per al manteniment de la representativitat dels professionals de l'agricultura a través de les Organitzacions Professionals Agràries (en endavant OPA), mitjançant procediments electorals, amb l'establiment de les seves bases. Concretament, es regulava la condició d'elector (disposició transitòria única, ap. 4.a); s'atribuïa a les comunitats autònomes la regulació del procediment electoral i la determinació de la circumscripció electoral (disposició transitòria única ap. 4.b i c); i es fixava com a funcions de les OPA «la representació institucional, reivindicació i negociació en defensa dels interessos professionals i socioeconòmics dels agricultors i ramaders» (disposició transitòria única, ap. 1). Els apartats 4.d i 4.e d'aquesta disposició regulaven, respectivament, la condició d'OPA més representativa i la seva funció de representació institucional.

En conseqüència, constitueix l'objecte de la Llei 10/2009 (art. 1) la creació d'òrgans consultius de l'Estat a l'àmbit agroalimentari i agrari, i l'establiment dels criteris que permeten determinar la representativitat de les organitzacions professionals agràries en l'àmbit de les competències de l'Administració general de l'Estat. Aquest doble vessant de l'objecte de la Llei

es troba clarament diferenciat en el seu articulat. D'una banda, els articles 2 i 3 es dediquen a la creació i regulació de dos òrgans consultius: el Consell Agroalimentari de l'Estat i el Comitè Assessor Agrari, i, de l'altra, els articles 4 a 7 es dediquen a les qüestions relatives a la representativitat de les organitzacions professionals agràries.

2. El Consell Agroalimentari de l'Estat, previst a l'article 2 de la Llei 10/2009, es configura com un òrgan consultiu adscrit al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí amb la finalitat d'assessorar l'Administració general de l'Estat en la determinació de les orientacions generals de la política agroalimentària. La seva composició és mixta i paritària entre l'Administració general de l'Estat i les organitzacions professionals agràries de caràcter general més representatives en l'àmbit estatal, de les associacions més representatives del cooperativisme agrari i de la indústria agroalimentària amb més implantació en l'àmbit de l'Estat, com també de les organitzacions sindicals més representatives, i de les organitzacions empresarials més representatives.

Les funcions del Consell se centren (art. 2.4) en tasques d'informació sobre assumptes específics en matèria agroalimentària que se li sotmetin a consideració; assessorament a l'Administració general de l'Estat en la definició dels objectius de la política agroalimentària; formulació de recomanacions per a la millora de la competitivitat dels productes agroalimentaris i proposta de mesures per a la promoció de polítiques de qualitat en el sector agroalimentari espanyol. A més, la Llei preveu que reglamentàriament es fixin altres funcions i es determini la composició d'aquest òrgan. Així mateix, l'article 2.3 formula la possibilitat que s'incorporin al Consell organitzacions d'àmbit estatal representatives d'altres interessos sempre que es tracti de temes que es refereixin específicament al seu àmbit d'actuació, en la forma i les condicions que es determinin reglamentàriament.

3. El Comitè Assessor Agrari, que la Llei regula a l'article 3, es configura també com a òrgan consultiu adscrit al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, amb la finalitat d'assessorar l'Administració general de l'Estat respecte de qüestions relacionades amb l'interès general agrari i rural, del qual en formen part les organitzacions professionals agràries de caràcter general més representatives en l'àmbit estatal. Tot i que l'article 3.3 determina que es fixaran reglamentàriament la composició i les funcions del Comitè, aquest mateix precepte llista quatre funcions que exerceix l'òrgan, que es concreten en: tasques d'informació sobre assumptes específics en matèria agrària que se li sotmetin a consideració; suggeriments sobre les polítiques que puguin afectar les condicions socioeconòmiques de l'activitat agrària; informació sobre l'evolució de la situació social i econòmica del sector agrari i formulació de recomanacions per a l'adopció de les mesures que es considerin necessàries per tal de millorar la qualitat de vida del sector agrari. Així mateix, tal com es preveu pel Consell Agroalimentari, l'article 3.2 de la Llei 10/2009, faculta perquè es puguin incorporar al Comitè altres organitzacions representatives dels interessos en matèria agrària i rural en la forma i condicions que es determinin reglamentàriament.

4. Una vegada elaborada la configuració general dels òrgans consultius esmentats, la Llei 10/2009, dedica els articles 4, 5, 6 i 7 a regular, respectivament, els criteris de representativitat de les organitzacions professionals agràries, la ponderació d'aquesta representativitat i la seva avaluació periòdica, com també la representació institucional que es deriva de la condició de major representativitat.

En aquest sentit, l'article 4 estableix dos mecanismes independents que poden conduir a atorgar a una organització professional agrària de caràcter general la condició de més representativa. El primer consisteix en el fet que l'organització acreditada, en el moment de presentar la sol·licitud per al seu

reconeixement, com a mínim un 15% dels vots electorals en el conjunt dels processos electorals realitzats per les comunitats autònomes per a la participació en òrgans i entitats consultius autonòmics i sempre que hagin concorregut a processos electorals d'almenys nou comunitats autònomes (art. 4.2). A aquest efecte, la Llei determina qui té la consideració d'elector. El segon radica en el fet que l'organització professional agrària sigui reconeguda com a més representativa almenys en deu comunitats autònomes (art. 4.3).

Per la seva banda, l'article 5 estableix una ponderació de la representativitat respecte de la participació en el Comitè Assessor de les organitzacions professionals que hagin estat reconegudes com a més representatives a través dels procediments electorals corresponents (art. 4.2), en el sentit que la participació, la dotació i els recursos d'aquestes entitats es distribuïran de forma proporcional als resultats electorals obtinguts.

Tal com estableix l'article 6, la representativitat de les organitzacions professionals agràries s'avalua de nou cada cinc anys. En qualsevol moment d'aquest període de temps, l'Administració general de l'Estat reconeixerà com a més representatives, aquelles organitzacions professionals agràries que reuneixin els requisits de l'article 4.

Per finalitzar amb l'anàlisi de l'articulat, cal dir que l'article 7 atorga a les organitzacions professionals agràries de caràcter general, que hagin estat reconegudes com a més representatives, les funcions de representació institucional davant l'Administració general de l'Estat i entitats i organismes que en depenen (reconeixement que es menciona ja a l'article 4.1).

5. Pel que fa a la resta de preceptes que componen la Llei, cal dir que les disposicions finals primera, tercera i quarta modifiquen diverses lleis estatals. En concret, la disposició final primera modifica l'article 33, primer paràgraf,

de la Llei 27/1999, de 16 de juliol, de cooperatives, que, d'acord amb el mateix preàmbul de la Llei, té per objectiu eliminar el límit màxim de 15 membres que constitueixen els consells rectors, per permetre que les associacions més representatives de cooperativisme agrari que participin en el Consell Agroalimentari, puguin estar integrades, almenys, per un conseller per cada associació de cooperatives de cada comunitat autònoma. Així mateix, les disposicions finals tercera i quarta modifiquen, respectivament, l'article 16.3, primer paràgraf, de la Llei 45/2007, de 13 de desembre, de desenvolupament sostenible del medi rural i l'article 2.5, primer paràgraf, de la Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, ambdues pel que fa a la definició de professional de l'agricultura i d'agricultor professional.

En aquest sentit, quant al primer paràgraf de l'article 16.3 de la Llei 45/2007, es modifica el volum d'ocupació de l'explotació agrícola, ramadera o forestal, que passa d'una unitat de treball anual a mitja unitat de treball agrari i s'hi inclou l'incís que el 25% de la renda d'activitats pugui provenir no només d'activitats agràries sinó també de complementàries. Així mateix, s'afegeix que es presumirà professional de l'agricultura el titular d'una explotació agrícola, ramadera o forestal donat d'alta en el Sistema Especial per a Treballadors per Compte Propi o Autònoms, així com també els enquadrats en l'esmentat règim per la seva activitat agrària.

Pel que fa a la modificació del primer paràgraf de l'article 2.5 de la Llei 19/1995 (la redacció vigent del qual provenia de la disposició final primera de la Llei 45/2007), en primer lloc, s'elimina la referència que es feia a les explotacions ramaderes o forestals i es fa menció només a explotacions agràries i s'afegeix el requisit que el 50% de la renda total de la persona física ha de derivar d'activitats agràries o complementàries. Tot i que es manté, com en la redacció anterior, que l'activitat agrària no ha de ser inferior al 25% de la renda total, es modifica el volum d'ocupació dedicat a

activitats agràries o complementàries que passa de ser de com a mínim una unitat de treball anual a exigir-se que sigui igual o superior a la meitat d'una unitat de treball agrari.

Finalment, la disposició final segona, habilita el Govern per desenvolupar la Llei, i la disposició final cinquena fixa la seva entrada en vigor el mateix dia de la seva publicació en el Butlletí Oficial de l'Estat.

II

La Llei 18/2005, de 30 de setembre, que deroga la Llei 23/1986, de 24 de desembre, per la qual s'estableixen les bases del règim jurídic de les cambres agràries, suposa la culminació en l'àmbit estatal del procés de transformació i desmantellament a favor de les organitzacions professionals agràries, experimentada per les cambres agràries després de l'entrada en vigor de la Constitució de 1978.

Malgrat la competència exclusiva sobre agricultura assumida per la totalitat de les comunitats autònomes en els seus respectius estatuts d'autonomia, a partir d'allò previst a l'article 148.1.7 CE, la legislació estatal amb ancoratge constitucional en els articles 52 i 149.1.18 CE, va mantenir la subsistència de les cambres agràries com a «necessàries» (art. 15.1.a Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic), cosa que havia estat ja sancionada pel Tribunal Constitucional en la Sentència 76/1983, de 5 d'agost (FJ 26), en pronunciar-se sobre el Projecte de Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic. No obstant això, l'esmentat reconeixement de les Cambres no incloïa una garantia institucional d'aquestes, com va sostenir més endavant el Tribunal Constitucional en la Sentència 132/1989, de 18 de juliol, amb les paraules següents «no es posible encontrar en la Constitución, y concretamente en su artículo 52, una garantía de un contenido esencial,

intocable por el legislador, consistente en una determinada estructura, conjunto de funciones o nivel de autonomía» (FJ 10). Amb la Llei 23/1986, es van alterar els trets característics de les cambres agràries com a Administració corporativa, en modificar-se l'obligatorietat de l'adscripció i el seu règim jurídic. Aquest primer punt va ser validat també pel Tribunal Constitucional en la Sentència 132/1989, de 18 de juliol (FJ 8), abans esmentada.

La Sentència 132/1989, va reconèixer així mateix la subjecció d'aquesta matèria a la regulació de bases per l'Estat amb caràcter de regulació de mínims, compatible amb la competència exclusiva de les comunitats autònomes en matèria d'agricultura (FJ 21) i sens perjudici del límit mínim que, així mateix, comporta la competència de les entitats locals (FJ 11). En el mateix sentit, el Dictamen del Consell Consultiu núm. 285, de 29 de gener de 2008 (F II).

Conformement a aquestes coordenades, la majoria de comunitats autònomes va produir una intensa activitat normativa sobre cambres agràries que es va haver d'adaptar a la progressiva pèrdua de les seves funcions provocada per l'evolució legislativa estatal.

Finalment, amb la Llei 18/2005, el legislador estatal, malgrat la cobertura constitucional, va suprimir la regulació de les normes bàsiques d'aplicació a les cambres agràries com a corporacions de Dret públic (no la seva existència, la qual dependrà des d'aleshores de la voluntat de les comunitats autònomes), tot al·legant, en la seva exposició de motius, el progressiu buidament de funcions de les cambres agràries que la legislació estatal mateixa havia produït i l'atenció a les pretensions legítimes de regulació manifestades per les comunitats autònomes en una matèria sobre la qual gaudeixen de competència exclusiva. Aquesta Llei 18/2005, d'article únic, es va dictar a l'empara de la competència estatal sobre les bases del règim

jurídic de les administracions públiques previst a l'article 149.1.18 CE (disposició final primera).

Així mateix, i com a corol·lari de la nova situació, la Llei 18/2005 va establir en una disposició transitòria única un sistema de mesurament de la representativitat de les organitzacions professionals agràries, fins ara vinculat a les eleccions a les cambres agràries, amb la finalitat de mantenir «la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias», fins a la presentació pel Govern del Projecte de Llei regulador del sistema per a la determinació de la representativitat de les organitzacions professionals agràries en l'àmbit estatal que s'hauria de produir en el termini de dos anys.

La Llei 10/2009, objecte d'aquest Dictamen, que no fa menció expressa de cap fonament constitucional habilitador, tot i que ho hauria de fer, s'aprova per donar compliment a les previsions de la disposició transitòria única de la Llei 18/2005 esmentada, dictada a l'empara de la competència estatal sobre les bases del règim jurídic de les Administracions públiques prevista a l'article 149.1.18 CE (disposició final primera de la Llei 18/2005) i regula dues funcions que en un moment anterior van ser de les cambres agràries: la representació institucional i la funció consultiva. Procedirem a continuació a l'examen de la regulació d'ambdues funcions. Aquesta anàlisi ens permetrà posteriorment, en el punt 8 del Fonament III d'aquest Dictamen, concloure el títol competencial utilitzat per la Llei objecte d'estudi.

III

1. Si analitzem, en primer lloc, la qüestió sobre la qual se'ns demana una major atenció, la representació institucional regulada en els articles 4 a 7 de la Llei 10/2009, s'ha de tenir en compte primerament que la funció de representació institucional ja corresponia en el passat a les organitzacions professionals agràries en la derogada Llei de bases 23/1986, juntament amb les funcions de reivindicació i negociació en defensa dels interessos

professionals i socioeconòmics dels agricultors i ramaders. La Llei de bases prohibia, a més, de manera expressa, a les cambres agràries, l'assumpció de funcions representatives, però establia que les eleccions a les esmentades cambres eren el mecanisme per determinar la major representativitat de les OPA, a les quals corresponia, com s'ha dit, la funció de representació institucional.

La Llei 10/2009, igual com el sistema transitori previst a la Llei 18/2005, davant la no necessària existència de les cambres agràries, suprimeix la referència a aquestes per aconseguir l'objectiu de mesurament de la major representativitat de les OPA i la substitueix per la referència als «procediments electorals» que s'estableixin en cada comunitat autònoma.

La disposició transitòria única de la Llei 18/2005, regula un sistema transitori que manté l'*estatus quo*, segons l'exposició de motius d'aquesta Llei, en el qual es realitza l'esmentada substitució. Aquest sistema transitori coexisteix doncs amb la derogació de la Llei bàsica de les cambres agràries; amb la seva possible desaparició; i amb l'atribució de funcions a les OPA.

2. L'ancoratge constitucional exprés de la Llei 18/2005 en l'article 149.1.18 CE resulta emparat per la jurisprudència constitucional tant respecte a les cambres agràries com respecte a les OPA pel seu caràcter d'Administració corporativa. Les cambres agràries en la mesura que són corporacions de Dret públic expressament reconegudes com a tals. Les OPA en tant que són organitzacions ancorades en l'article 52 CE (la naturalesa jurídica de les quals, per tant, pot ser molt variada) adreçades a la defensa d'un interès propi que es considera d'interès general. Respon a aquest motiu l'exigència que la seva regulació sigui necessàriament per llei (reserva de llei) i el seu caràcter públic (STC 132/1989, de 18 de juliol, FJ 5 i 6). Es tracta d'una reserva de llei ordinària, que pot ser estatal o autonòmica, en funció de la distribució competencial, i no d'una reserva de llei orgànica, ja que l'article

52 CE no reconeix, ni d'aquest se'n, deriva cap dret fonamental. Les organitzacions de l'article 52 CE gaudeixen d'una reserva de llei ordinària, com ha dit el Tribunal Constitucional, a diferència de les organitzacions a què es refereixen els articles 22, i 7 CE, que són expressió d'autèntics drets fonamentals (STC 67/1985, de 24 de maig, FJ 3.C) .

3. Tampoc no planteja problemes la regulació estatal que examinem pel fet que incideixi sobre una matèria, l'agrària, que és competència exclusiva de les comunitats autònomes (art. 148.1.7 CE, i en el cas de Catalunya, art. 116 EAC)

Com ha dit el Tribunal Constitucional en relació amb les cambres agràries, la matèria agricultura «no és impermeable» a la regulació estatal d'àmbit general que es pugui produir en virtut de les competències de l'Estat en matèria de coordinació i de participació institucional. Així ho va entendre la Sentència del Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de juliol, que va declarar ajustada a la Constitució la regulació estatal de l'àmbit general de les funcions de les cambres agràries, considerada necessària per a l'exercici de la competència estatal que contempla l'article 149.1.13 CE en matèria de bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica. Entre aquestes funcions hi ha la de representació institucional ara examinada, atribuïda a les OPA en lloc de les cambres agràries, la qual cosa resulta irrellevant, atès l'ídem ancoratge constitucional en l'article 52 CE d'ambdues organitzacions.

El Consell Consultiu va tenir ocasió d'analitzar la possibilitat d'intervenció de l'Estat en matèria d'agricultura a través de l'article 149.1.13 CE, entre d'altres, en el Dictamen núm. 285, de 29 de gener de 2008, sobre la Llei de l'Estat per al desenvolupament sostenible del medi rural, on es va fer ressò de la interpretació que ha donat l'Alt Tribunal al concepte d'activitat econòmica de l'article 149.1.13 CE i va assenyalar els límits a l'esmentada intervenció.

En concret, el Consell Consultiu va dir:

«En aquest sentit, cal dir que la interpretació que ha donat el Tribunal Constitucional a l'expressió "activitat econòmica" en el marc de l'article 149.1.13 CE ha anat més enllà del seu sentit objectiu de la consecució d'un benefici econòmic mitjançant la incorporació al mercat de béns i serveis i s'ha entès en un sentit finalista com activitats que tinguin una incidència important en el desenvolupament de l'economia (STC 75/1989, de 24 d'abril) o en aconseguir objectius de política econòmica general fixats per l'Estat (STC 77/2004, de 29 d'abril) o fins i tot mesures que tinguin una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica (STC 133/1997, de 16 de juliol)» (F III.1)

No és aquest el cas de la creació d'òrgans consultius, expressament reconeguda pel Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 277, de 8 d'agost de 2006, al qual ens referirem més endavant.

4. En definitiva, doncs, davant el silenci de la Llei 10/2009, s'ha de determinar si el sistema de representació institucional de les OPA establert per aquesta Llei, que substitueix un sistema transitori de representació previst per la Llei 18/2005, i al qual és anàleg, implica una intervenció estatal en una matèria de competència exclusiva de les comunitats autònomes que permet l'article 149.1.13 CE, de conformitat amb els articles 148.1.7 CE i 116 EAC, i si constitueix, així mateix, una base dictada a l'empara de l'article 149.1.18 CE, com expressament deia la disposició final primera de la Llei 18/2005.

A aquest efecte, s'ha de posar en relleu que el sistema de representació institucional de les OPA que regula la Llei 10/2009 presenta dues úniques diferències respecte del sistema transitori anterior: l'exigència d'implantació

de les OPA en nou o deu comunitats autònomes, com a element addicional al criteri del percentatge de vots obtinguts que ara augmenta d'un 10% a un 15% (art. 4.2) i que era l'únic criteri de mesurament de la major representativitat en la Llei 18/2005; i la reducció de la representació institucional de les OPA reconegudes com a més representatives en l'àmbit de l'Administració de l'Estat, en lloc de davant totes les Administracions públiques, la qual cosa és al seu torn consistent amb l'exigència d'implantació de les esmentades OPA en una pluralitat de comunitats autònomes.

Així mateix, cal dir que l'anàlisi d'aquest sistema de representativitat que aquí s'imposa implica deixar al marge qüestions de legislació ordinària que afecten la claredat i certesa de la norma, algunes de les quals han estat assenyalades a l'informe del Consell Econòmic i Social de 28 de novembre de 2007, en relació, al seu moment, amb l'avantprojecte de llei objecte de dictamen, però que manquen de rellevància constitucional i estatutària. És el cas de la confusa regulació de l'avaluació periòdica i del reconeixement continuat de la major representativitat (art. 6) i l'atribució de representació institucional (art. 7) amb independència de la integració o no en els òrgans consultius que regula aquesta llei, malgrat ser aquest, precisament, l'objecte de la llei segons el seu article 1.

Sí pertoca, en canvi, que analitzem si resulten adequats a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya:

a) El sistema que estableixen els articles 4 a 7 de la llei 10/2009, de representació institucional de les OPA, basat en la distinció entre OPA més i menys representatives, per la possible manca de justificació d'aquesta distinció; i,

b) Els criteris emprats per determinar la major representativitat d'una OPA i, especialment, el relatiu a la seva necessària implantació en nou o deu comunitats autònomes.

6. Ambdues qüestions han estat ja resoltes pel Tribunal Constitucional en la Sentència 132/1989, de 18 de juliol, de referència constant, en resoldre el recurs plantejat sobre la Llei catalana de cambres agràries i la Llei estatal de bases de les cambres agràries.

Així, respecte de la distinció entre OPA més o menys representativa, l'Alt Tribunal, després de declarar que «Si el legislador (estatal o autonómico) estima conveniente la colaboración en funciones públicas de una representación de intereses sociales, a él le corresponde precisar los términos de esa colaboración, y la instrumentación de los métodos representativos a adoptar, con las innovaciones que estime convenientes, tanto en cuanto a la amplitud o extensión del sector social a integrar, como en cuanto a la intensidad y métodos de participación» (FJ 9), reconeix la constitucionalitat del criteri de major representativitat atribuït a les organitzacions professionals. A més, el Tribunal assenyala com a títol competencial d'aquesta regulació, l'article 149.1.18 CE, entre d'altres, i admet que aquesta normativa estatal es dicti en la matèria d'agricultura i ramaderia que és competència exclusiva de les comunitats autònomes.

Pel que fa a la possible vulneració del principi d'igualtat de l'article 14 CE i al requisit d'implantació en diverses comunitats autònomes, la distinció entre organitzacions més i menys representatives, que com reconeix el Tribunal Constitucional «puede incidir en la actuación y funciones de una organización profesional como incide en las de las organizaciones sindicales» (STC 132/1989, FJ 16), l'Alt Tribunal resol que el fet que la Llei disposi la representació davant totes les Administracions públiques que la tinguin prevista (i no només l'estatal com es preveu en la Llei 10/2009, objecte de

dictamen) d'aquelles organitzacions de cert nivell d'implantació nacional, encara que no assoleixin el mateix nivell en totes les àrees, suposa un reconeixement de l'efecte d'irradiació que es troba d'acord amb els manaments constitucionals, sempre que si s'introdueixen diferències entre organitzacions aquestes estiguin justificades (STC 132/1989, de 18 de juliol, FJ 17).

7. En conseqüència, si analitzem en concret els requisits pels quals es declaren les organitzacions professionals agràries com a més representatives hem de concloure que, en primer lloc, tenen com a base una dada objectiva derivada dels procediments electorals que expressen la voluntat dels professionals de l'agricultura, en un cas, i que reflecteixen la implantació de la determinada organització professional en l'àmbit estatal, cas que no es convoquin eleccions, en un altre. La mesura, per tant, és objectiva i raonable i a més és proporcional amb les finalitats que es persegueixen (la participació en òrgans consultius de l'Administració de l'Estat en l'àmbit agrari i agroalimentari i l'exercici de la representació institucional). D'acord amb això entenem que els criteris que determinen la major representativitat de les organitzacions professionals agràries no són contraris a l'article 14 CE.

En el mateix sentit es va pronunciar el Dictamen del Consell Consultiu núm. 277, de 8 d'agost de 2006, en relació amb el Dictamen de la Comissió de Política Social sobre el Projecte de Llei de creació del Consell de Relacions Laborals de Catalunya, en tractar de la representativitat sindical. En aquest Dictamen, i salvant les diferències amb el cas que ens ocupa, el Consell Consultiu en el Fonament III va recordar la jurisprudència constitucional en matèria de major representativitat sindical i participació institucional i va establir una doctrina que pel seu interès reproduïm seguidament:

«[...] tornant una vegada més a la Sentència del Tribunal Constitucional 39/1986, convé recordar allò que aquest ha dit respecte, precisament, a

la utilització de la major representativitat per a seleccionar els sindicats als quals es concedeix el dret a la participació institucional. Aquestes són les paraules del Tribunal:

“En la medida en que estos derechos adicionales, concedidos a unos sindicatos sí y a otros no, sobrepasan el núcleo esencial de la libertad sindical -que debe ser garantizado a todos-, tampoco se vulnera el art. 28.1 de la Constitución. Entre estos últimos se encuentra el derecho a la participación institucional, como quiera que se entienda ésta, y que esto es así se deriva, también de las resoluciones interpretativas del Comité de Libertad Sindical, que admite la diferenciación de trato implícita en todo sistema de mayor representatividad sindical si ésta no excede de otorgar privilegios «en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los Gobiernos o, incluso, en materia de designación de delegados ante organismos internacionales» -Comité de Libertad Sindical, citado en Sentencia del Tribunal Constitucional 53/1982, de 22 de julio, fundamento jurídico tercero” (FJ 3. B, in fine).

Resulta fàcil concloure, doncs, que a efectes de la participació institucional, la diferenciació entre sindicats en funció de la seva major representativitat: a) constitueix una regla que escapa a la competència del legislador autonòmic, en la mesura que ha estat establerta per l'Estat i forma part de la "legislació laboral"; b) és una diferència que respon a la finalitat d'assegurar l'efectivitat de la funció de participació institucional que s'encomana als sindicats segons el Tribunal Constitucional –i en aquest sentit, convé recordar que són nombroses les sentències del Tribunal Constitucional que assenyalen la validesa del criteri de la major representativitat com a garantia del correcte funcionament de l'organització sindical i, en definitiva, de la viabilitat del sistema, (sense oblidar, però, que aquest sistema incorpora un determinat model sindical que opta per l'existència de sindicats forts que el Tribunal, en la mesura que no vulnera normes constitucionals, no entra a enjudiciar) (vegi's per

totes la STC 98/1985, de 29 de juliol); i c) origina una categoria –la d'organització sindical més representativa- legal i, per tant, en principi, general i objectiva, la utilització de la qual, en aquest cas, resulta proporcionada a la finalitat que es pretén, segons el Tribunal Constitucional (STC 39/1986, anteriorment citada) i, en conseqüència, no susceptible de produir discriminacions arbitràries o capritxoses. Per tant, no és possible objectar cap tatxa d'inconstitucionalitat a la referida distinció en el Projecte que s'examina. Sobretot, tenint en compte el respecte al criteri de proporcionalitat que el Projecte de Llei manté en tot moment. Aquest criteri ha estat assenyalat expressament pel Tribunal Constitucional com a possible límit a la diferenciació sindical (STC 75/1992, de 14 de maig, FJ 4)».

Aquest criteri jurisprudencial és plenament aplicable a les OPA, que són organitzacions previstes a l'article 52 CE malgrat la seva diferent posició constitucional respecte de les organitzacions professionals sindicals o empresarials creades a l'empara dels articles 7 i 22 CE.

Qüestió diferent és si la concreta exigència d'implantació, en tot cas, en nou comunitats autònomes per poder optar a la condició d'OPA més representativa en l'àmbit estatal, a diferència d'allò que establia el sistema transitori de la Llei 18/2005, implica una exigència desproporcionada en relació amb les finalitats que es persegueixen.

Les previsions contemplades per aquesta Llei respecte de la funció consultiva en matèria agroalimentària dels òrgans representatius, és una opció del legislador estatal que no resulta contrària a la Constitució. Tanmateix, cal fer esment que atès el contingut especialment rigorós i exigent dels criteris de representativitat establerts a l'article 4.2 de la Llei 10/2009, de 20 d'octubre, resulta prou allunyat de la lògica que és pròpia d'un model d'Estat compost, que és l'Estat de les autonomies, en la mesura que és molt difícil que les

organitzacions professionals agràries d'àmbit autonòmic puguin arribar a complir-los. Especialment, en el cas d'aquelles que tenen una rellevant representativitat en una comunitat autònoma però que, per contra, atenent els esmentats criteris no disposen de cap possibilitat de participació en aquest nou àmbit consultiu estatal de caràcter agroalimentari.

Tot i així, la doctrina constitucional contempla d'una manera molt àmplia la potestat d'autoorganització, estatal o autonòmica, per instrumentar la col·laboració en funcions públiques de la representació d'interessos socials (STC 132/1989, de 18 de juliol, FJ 9), per la qual cosa aquesta regulació resulta ajustada al text constitucional.

8. L'anàlisi realitzada ens permet concloure que si la regulació estatal de la major representativitat de les OPA es restringeix a l'àmbit estatal, que és el cas de la Llei 10/2009 enfront de la disposició transitòria de la Llei 18/2005, s'està incidint plenament en el «marge general econòmic de competència estatal» al qual expressament al·ludeix l'article 148.1.7 CE quan determina que l'assumpció de la competència exclusiva de la comunitat autònoma en matèria d'agricultura i ramaderia es realitza «d'acord amb l'ordenació general de l'economia» i que l'article 116 EAC connecta amb la competència estatal quan diu «respectant» l'article 149.1.13 CE.

En aquest sentit, és summament il·lustratiu el Fonament Jurídic 28 de la Sentència 132/1989, de 18 de juliol de 1989, que per la seva importància transcriurem parcialment tot seguit:

«Así situada la cuestión, los dos primeros apartados del art. 11, que se circunscriben a regular la mayor representatividad en el ámbito estatal, son perfectamente constitucionales, sin que pueda a ello oponerse la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería de las Comunidades Autónomas. Como ya se ha visto, y el art. 148.1.7 de la

Constitución y correspondientes de los Estatutos de Autonomía establecen, la asunción de competencias en materia de agricultura y ganadería se realiza de “acuerdo con la ordenación general de la economía”. Ello hace que la participación institucional de las organizaciones profesionales de agricultores y ganaderos se extienda más allá del marco estricto de cada Comunidad Autónoma, proyectando su participación institucional en el ámbito estatal en tanto en cuanto se entre en ese margen general económico de competencia estatal, o incluso, en actividades enmarcables en otros títulos competenciales reservados al Estado.»

Confirma aquesta posició el fet que la cobertura constitucional en l'article 149.1.13 CE hagi estat al·ludit expressament en la Llei estatal 38/1984, de 30 de desembre, de normes reguladores de les organitzacions interprofessionals agroalimentàries.

IV

1. El segon tema a tractar en el present Dictamen, segons s'ha dit, és la regulació de la funció consultiva de les OPA que realitza la Llei 10/2009, en els articles 1 a 3, a través de la seva integració en els dos òrgans consultius que es creen en l'àmbit del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, el Consell Agroalimentari de l'Estat (art. 2) i el Comitè Assessor Agrari (art. 3).

Respecte d'aquesta qüestió, cal dir que la funció consultiva forma part de la dimensió pública de les organitzacions professionals de l'article 52 CE que ha de ser objecte de regulació legal i que és, a la vegada, una forma de participació institucional prevista en l'article 129 CE.

La tan citada Sentència 132/1989, de 18 de juliol, assenyalava en el seu Fonament Jurídic 10 la «dimensión pública en cuanto órgano de consulta y colaboración con la Administración del Estado (y tras la Constitución de 1978, de las Comunidades Autónomas)» de les «organitzacions professionals» ex article 52 CE i reservava a la Llei, entre d'altres extrems, la regulació de la funció consultiva de les esmentades organitzacions professionals.

Concretament, el Tribunal Constitucional diu: «los requisitos que ese artículo [*es refereix a l'article 52CE*] establece respecto de su regulación [*de les organitzacions professionals*] se refieren a la reserva de Ley, a que su estructura y funcionamiento interno sean democráticos [...] y a que tales organizaciones contribuyen "a la defensa de los intereses económicos que les sean propios", lo que no es incompatible con que esa defensa se realice mediante la colaboración con la Administración y la representación ante ella de esos intereses mediante los procedimientos que la Ley establezca» (FJ 10, STC 132/1989, de 18 de juliol).

Correspon, doncs, a la llei estatal o autonòmica la regulació de la funció consultiva de les organitzacions professionals de l'article 52 CE com a mecanisme de col·laboració i de representació institucional d'aquestes organitzacions. Aquesta «col·laboració» i «representació» configuren, a la vegada, una forma de participació institucional ex article 129 CE.

En aquest cas, no obstant això, s'ha de dir que la participació institucional de les organitzacions professionals que es produeix a través de la funció consultiva, pel seu ancoratge en els articles 129 i 52 CE, no constitueix cap dret de participació que hagi de ser considerat accessori del dret fonamental de representació que correspon a altres organitzacions professionals, com és el cas de les organitzacions empresarials i dels sindicats, a l'empara dels articles 22 i 7 CE, respectivament. Per tant, la regulació d'aquesta funció

consultiva no està subjecta als límits que suposen el desenvolupament d'un dret fonamental, ni a la reserva de llei orgànica que és pròpia dels drets fonamentals. L'article 129 CE no crea cap dret subjectiu, com ha dit el Tribunal Constitucional, en la Sentència 39/1986, de 31 de març, FJ 3.B i el Consell Consultiu va recollir en el Dictamen núm. 277, de 8 d'agost de 2006. El dret a la participació institucional (en aquell cas es referia als sindicats) «pertany al grup de "drets addicionals" que el legislador pot afegir al contingut mínim i indispensable que constitueix el nucli essencial i indisponible del dret de llibertat sindical de l'article 28.1 CE, establint diferències objectives i raonables entre uns i altres sindicats per assegurar l'efectivitat de la mateixa activitat que se'ls encomana, sempre que resulti garantida la igualtat de tracte (STC 39/1986, de 31 de març, FJ 3.B)» (Dictamen núm. 277, F III.1).

2. L'anterior precisió resulta rellevant a l'hora d'establir els paràmetres constitucionals per valorar les remissions a la norma reglamentària que la Llei 10/2009 efectua. Concretament, en els apartats 3 i 4 de l'article 2 i en els apartats 2 i 3 de l'article 3, s'atribueix al Reglament, respectivament, l'establiment de la «forma y condiciones» de la possible incorporació a aquests òrgans consultius de «organizaciones de ámbito estatal representativas de otros intereses y siempre que se trate temas que se refieran específicamente a un ámbito sectorial"» [*Consell Agroalimentari de l'Estat*] o de «otras organizaciones representativas de los intereses en materia agraria y rural» [*Comitè Assessor Agrari*]. Així mateix, es remet al Reglament la fixació de la composició i funcions dels òrgans esmentats, entre les quals figuraran les expressament esmentades per la Llei.

La remissió de la «forma i condicions» de la possible incorporació eventual d'altres organitzacions (art. 2.3 i art. 3.2 de la Llei 10/2009) no planteja problemes, a parer nostre, perquè es tracta d'una de les matèries que pel seu detall i concreció s'acostumen a deferir a l'àmbit reglamentari. La segona

remissió reglamentària, relativa a la «composició i funcions» d'aquests òrgans, té un abast divers segons l'òrgan consultiu de què es tracti pel que fa a la «composició», atès que només en el supòsit del Consell Agroalimentari de l'Estat, la Llei estableix la seva composició «paritària» (art. 2.2).

No obstant això, en ambdós casos es determinen taxativament quines són les entitats que integren aquests òrgans amb caràcter permanent, per la qual cosa el terme «composició» ha d'entendre's en el sentit de grau de participació de les entitats que l'integren, cosa que constitueix una qüestió d'especificació o concreció que pot ser fins i tot variable en funció dels temes tractats, atesa la naturalesa de l'òrgan, per la qual cosa la seva remissió a una norma de rang reglamentari tampoc no presenta una dificultat excessiva. Això mateix es pot dir respecte de la «fixació» per norma reglamentària de les funcions d'aquests òrgans, si entenem per aquesta fixació la concreció i el detall de les que la Llei expressament estableix i que són pròpies de la seva naturalesa d'òrgans consultius.

Com es dedueix del que s'acaba d'exposar, el reglament no troba en aquest cas més límits que els de la mateixa Llei de la qual constituirà al seu dia desenvolupament i que són els propis del principi de legalitat, per la qual cosa caldrà ajustar-se al que estableixi el futur reglament per enjudiciar la validesa ordinària o constitucional i estatutària d'aquest.

3. Finalment, cal fer referència al que ja abans s'ha avançat sobre la validesa de crear òrgans consultius de l'Estat en matèries que són de competència exclusiva de les comunitats autònomes, com és el cas.

En aquest sentit, a allò que ja s'ha dit sobre la «permeabilitat» de la matèria agricultura amb els límits ja indicats, s'ha de recordar en aquest moment la potestat autoorganitzativa de l'Administració i la menció de la potestat de l'Administració de l'Estat de dotar-se dels seus propis òrgans de consulta en

matèries sobre les quals no té competència, i que reiteradament ha efectuat el Tribunal Constitucional (STC 132/1989, de 18 de juliol, FJ 10).

Així mateix, cal destacar en aquest moment de l'anàlisi de la funció consultiva, igual com quan analitzàvem la funció de representació institucional en un moment anterior, que queden al marge d'aquest Dictamen totes aquelles qüestions les quals, no obstant la seva importància i la transcendència que implica per a una correcta intel·ligibilitat de la Llei que ens ocupa, manquen, en aquest moment, de rellevància constitucional o estatutària. Així, la duplicitat d'òrgans consultius amb diferent composició i similars funcions en àmbits de competència estretament relacionats.

D'acord amb el que s'ha exposat, no es pot fer retret d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat a la Llei 10/2009, objecte de dictamen.

C O N C L U S I Ó

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments precedents, opinem que la Llei de l'Estat 10/2009, de 20 d'octubre, de creació d'òrgans consultius de l'Estat a l'àmbit agroalimentari i de determinació de les bases de representació de les organitzacions professionals agràries, no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

Aquesta conclusió ha estat adoptada per unanimitat

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem en el lloc i la data indicats al començament.