



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 12/2013, de 3 d'octubre, sobre la Llei 13/2013, de 2 d'agost, de foment de la integració de cooperatives i d'altres entitats associatives de caràcter agroalimentari

Conclusions del Dictamen:

***Primera.** Els apartats 2 i 3 de l'article 3 i l'article 5 de la Llei 13/2013, de 2 d'agost, de foment de la integració de cooperatives i d'altres entitats associatives de caràcter agroalimentari vulneren les competències de la Generalitat que estableix l'article 116.1 EAC, i també són contraris a l'article 114.2 EAC.*

Adoptada per unanimitat.

La Llei 13/2013 projecta la seva regulació sobre el sector de l'associacionisme agrari, amb la finalitat de millorar la competitivitat, el redimensionament, la modernització i la internacionalització de les cooperatives agroalimentàries i d'altres entitats associatives del sector. D'acord amb això, té per objecte fomentar la fusió i la integració d'aquestes entitats, tot creant la figura de l'«entitat associativa agroalimentària prioritària», que podrà gaudir d'una posició de preferència (també les entitats que la integren) en les futures convocatòries d'un ampli ventall d'ajuts i subvencions enumerats en l'article 4.2 de la Llei. Per tant, aquesta Llei es configura formalment i per raó del contingut de la seva regulació com una norma marc de la futura política estatal de foment, amb la vocació d'incidir en la reordenació del sector agroalimentari mitjançant el resultat que es pugui derivar de la seva aplicació. D'acord amb l'article 116.1 EAC, l'Estat pot incidir en el sector agroalimentari, que té una rellevància evident en l'àmbit econòmic, a l'empara de l'article 149.1.13 CE, si bé aquesta incidència ha de respectar un seguit de límits que deriven tant del bloc de la constitucionalitat com de la jurisprudència (art. 114.2 EAC i STC 13/1992, de 6 de febrer). Entre d'altres, la potestat de despesa no és un títol competencial, com tampoc no ho és el criteri de supraterritorialitat en l'activitat de foment.

L'article 3.2 atribueix al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient la facultat per dur a terme el reconeixement de la condició d'entitat associativa prioritària, d'acord amb el procediment que s'estableixi reglamentàriament. Es tracta d'una funció executiva en virtut de la qual l'administració competent verifica i acredita que l'entitat associativa reuneix els requisits fixats per gaudir de preferència en l'obtenció del finançament públic i que, per tant, s'insereix en el procediment de gestió de les polítiques de foment en el sector de les entitats associatives agroalimentàries. La seva centralització no compleix els requisits exigits per al desapoderament a la Generalitat d'aquesta funció, ni s'acredita ni es dedueix de manera raonable cap motiu que converteixi en indispensable la centralització estatal de l'acte de reconeixement a efectes de l'assoliment de la finalitat de la norma. La Generalitat ha de poder exercir les facultats de gestió i execució a què fa referència la Llei respecte tant de les entitats resultants de la concentració com de les entitats que passen a integrar-les. En tot cas, si calgués algun punt de connexió territorial per completar la seva configuració o implementació procedimental —com ara quina administració autonòmica és la competent en el supòsit de concurrència d'entitats de diferents comunitats que optin a la integració—, correspondria al legislador estatal establir-lo, de forma que l'omissió d'aquesta previsió no pot desplaçar la competència en perjudici de les facultats de la Generalitat.

L'article 3.3 fixa una clàusula general que prescriu el manteniment al llarg del temps del caràcter prioritari de les entitats, com a requisit indispensable per poder accedir al règim dels beneficis i ajuts que es determinin en les corresponents convocatòries. Així mateix, amb relació a les condicions, el procediment i el règim jurídic en general que regularà el sistema de vigència de la consideració de prioritària, la Llei es remet al futur reglament. A banda que

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 93 317 62 68 Fax + 34 93 318 17 20

consell@cge.cat

aquesta remissió és objecte de retret, no s'estableix a quina instància li correspon complir les funcions executives de verificació dels requisits per al manteniment de la consideració d'entitat associativa prioritària, tot i que no hi ha dubte que una interpretació sistemàtica del conjunt de la Llei aboca a la conclusió que el legislador estatal s'està referint implícitament a l'Administració estatal.

L'article 5 prescriu l'establiment d'un únic registre estatal en el si del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, en el qual s'hauran d'inscriure les entitats que siguin reconegudes com a entitats associatives prioritàries, en aplicació de la Llei 13/2013. El sistema registral de naturalesa administrativa que estableix es configura a l'entorn de la relació entre el Ministeri i les entitats del sector acreditades com a prioritàries, i no distingeix en el seu àmbit d'aplicació sinó que comprèn totes les entitats associatives que reuneixin aquesta condició, independentment del fet que puguin desenvolupar principalment la seva activitat en una comunitat autònoma concreta. En conseqüència, omet qualsevol mena de previsió de les administracions autonòmiques amb competències en la matèria, sense aportar cap element del qual es dedueixi la necessitat de centralitzar les funcions executives de caràcter registral. El legislador estatal hauria d'haver conformat un model de registre, amb la fixació dels corresponents punts de connexió necessaris, que de baix a dalt permetés la inscripció, l'actualització i la integració de les dades, des de les comunitats autònomes vers l'Estat, reconeixent la interlocució ordinària i general de les administracions autonòmiques amb les entitats que operen en el seu territori, incloent-hi aquelles que disposin del reconeixement del caràcter de prioritàries.

Segona. *La resta dels preceptes sol·licitats de la Llei 13/2013, de 2 d'agost, no són contraris a la Constitució.*

Adoptada per unanimitat.

Els articles 1.1 i 3.1.b renuncien a precisar els elements essencials del requisit del caràcter «supraautonòmic», que permet el reconeixement de la categoria prioritària per a l'obtenció dels ajuts públics. D'una banda, a l'element de *l'àmbit de l'activitat econòmica* s'hi hauria de sumar el de la *implantació*, situació que genera nombrosos dubtes interpretatius si s'entén que es tracta de dos conceptes amb contingut distint, ja que no queda gens clar ni és accessible de forma raonable i immediata l'abast del seu significat. L'únic contingut semàntic que sembla indubtable és aquell que remet al fet que *supraautonòmic* comporta, d'una manera o altra, més d'una comunitat autònoma. La interpretació més respectuosa amb la finalitat de la Llei seria aquella que integrés de manera flexible els dos requisits de la *implantació* i l'*activitat econòmica* com dos elements no vinculats imprescindiblement a l'extensió supraautonòmica del mercat sobre el qual opera l'entitat, sense exigir concrecions rígides de presència física o d'altres requisits que no sempre tenen a veure amb la finalitat que pretén assolir la regulació, que no és una altra que la competitivitat i la projecció econòmica del sector agroalimentari.

De l'altra, manca també la precisió relativa a quin abast i quina intensitat pot tenir aquesta possible prioritat de les entitats, sens perjudici del que pugui establir el futur reglament. El silenci de la Llei sobre el grau d'incidència de la nova regulació en la futura distribució dels fons públics de l'activitat estatal de foment en el sector agroalimentari impossibilita determinar si el tractament desigual entre les entitats associatives supraautonòmiques i la resta comporta uns efectes jurídics il·legítims per desproporcionats.

En conclusió, a efectes de la valoració de l'adequació constitucional del requisit del caràcter supraautonòmic establert als articles 1.1 i 3.1.b, malgrat la indeterminació de la seva formulació, no pot ser considerat per si mateix com a contrari al principi d'igualtat de l'article 14 CE. En aquest sentit, en els termes en què el formula, la Llei 13/2013 no ofereix els elements objectius i tangibles suficients per apreciar la concurrència de la presumpta discriminació. No obstant això, si el futur desenvolupament reglamentari previst en el seu article 3 precisés el caràcter supraautonòmic, en el sentit de dotar-lo d'un significat inequívocament restrictiu, això

podria comportar una distinció irraonable amb un resultat desproporcionat respecte de la finalitat de la Llei de fomentar la competitivitat de les entitats. Perquè això fos així, aquesta caracterització, a més de basar-se en la interpretació rígida del concepte *implantació*, hauria de generar una situació objectivament desavantajosa per a les entitats no supraautonòmiques (però que sí que complissin la resta de requisits de l'art. 3), en el sentit que l'obtenció de la generalitat o d'un nombre rellevant dels ajuts o les subvencions estatals al sector estigués determinat per la possessió de la categoria d'*entitat associativa prioritària*.

L'article 4 esdevé el precepte clau per determinar si la nova figura que introdueix la Llei, a l'hora d'establir les directrius de la futura política de foment estatal sobre el sector agroalimentari, pot generar un resultat il·legítim per desproporcionat entre les entitats del sector, segons si compleixen els requisits de l'article 3 o no. Pel que fa a les conseqüències jurídiques de la preferència, l'apartat 1 d'aquest article es limita a adoptar una fórmula condicional, de manera que resulta impossible determinar si la prevalença atorgada per la categoria preferent tindrà conseqüències concretes i amb quina intensitat, traslladant la precisió o, fins i tot, la mateixa producció d'efectes, ja no a un futur reglament, sinó a les convocatòries precises i específiques. Quant al ventall dels ajuts i les subvencions que poden ser afectats, que comprèn un catàleg extensíssim de les activitats del funcionament diari d'aquestes entitats, també es manifesta marcadament indeterminat. A la clàusula de salvaguarda relativa al límit del caràcter *no absolut* (apt. 4), que es limita a excloure una afectació del cent per cent o total, així com a la declaració genèrica del principi de no-discriminació en l'accés segons la naturalesa dels sol·licitants, difícilment se li pot atorgar un valor efectiu més enllà del merament nominal. Amb l'agreujant que la Llei falla també en l'establiment del paràmetre legal que hauria de servir per avaluar o examinar les futures convocatòries a efectes del test d'igualtat i de proporcionalitat.

D'altra banda, quan la possible discriminació derivi d'una aplicació generalitzada de la condició prioritària en les successives convocatòries dels ajuts, tot condicionant un volum rellevant dels fons disponibles per al sector, aquest resultat desproporcionat, favorable a les *entitats associatives prioritàries*, no podrà ser identificat i, per tant, tampoc impugnat de forma individualitzada en les bases de cada convocatòria.

La normació que estableix l'article 4 de la Llei 13/2013, en els quatre apartats que l'integren, pateix d'una indeterminació essencial que impossibilita de manera raonable l'accés a les conseqüències jurídiques que es derivarien de la seva entrada en vigor. Fins a la data, però, el Tribunal Constitucional ha estat molt restrictiu a l'hora d'apreciar en seu jurisdiccional la inconstitucionalitat d'una norma per vulneració d'aquest principi constitucional de l'article 9.3 CE, especialment quan la legislació no afecta, de manera directa o indirecta, un dret constitucional de naturalesa fonamental, circumstància que en aquest cas no es produeix malgrat l'evident i greu manca de previsibilitat dels seus efectes jurídics.

L'article 6.2 estableix que el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient haurà de presentar en la conferència sectorial que correspongui per raó de la matèria el pla estatal d'integració associativa, el qual té per objecte coordinar les polítiques de foment associatiu entre l'Estat i les comunitats autònomes, i inclou les actuacions previstes per un i altres per impulsar l'aplicació de la Llei 13/2013. En aplicació d'aquesta col·laboració, la Generalitat no se situa en cap posició de subordinació jeràrquica ni s'ha de veure condicionada a l'hora de desenvolupar les seves polítiques de foment en el sector agroalimentari ni tampoc, per tant, en els criteris que decideixi establir per implementar, entre d'altres, els ajuts previstos en els programes de desenvolupament rural per a les actuacions radicades en el seu territori. Així doncs, l'apartat 1 del mateix article 6, únicament atorga caràcter potestatiu a l'adopció de la nova tipologia d'entitat associativa prioritària per part de les comunitats autònomes.

Barcelona, 7 d'octubre de 2013