



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 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**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 13/2013, de 2 d'agost, de foment de la integració de cooperatives i d'altres entitats associatives de caràcter agroalimentari (BOE núm. 185, de 3 d'agost de 2013; correcció d'errades: BOE núm. 224, de 18 de setembre de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 5 de setembre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 3 de setembre de 2013 (Reg. núm. 3421), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 3 de setembre de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre els articles 1.1, en el seu incís «la implantació i àmbit d'actuació econòmica de les quals siguin de caràcter supraautonòmic»; 3.1.b, .2 i .3; 5, i 6.2 de la Llei 13/2013, de 2 d'agost, de foment de la integració de cooperatives i d'altres entitats associatives de caràcter agroalimentari (BOE núm. 185, de 3 d'agost de 2013; correcció d'errades: BOE núm. 224, de 18 de setembre de 2013).

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 10 de setembre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller secretari Àlex Bas Vilafranca.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la

informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 3 d'octubre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3485) un escrit de documentació complementària de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat, amb un Informe sobre la constitucionalitat de la Llei de l'Estat 13/2013, de 2 d'agost, de foment de la integració de cooperatives i d'altres entitats associatives de caràcter agroalimentari.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 3 d'octubre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com s'ha posat de manifest en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita d'aquest Consell que es pronunciï sobre la Llei 13/2013, de 2 d'agost, de la integració de cooperatives i d'altres entitats associatives de caràcter agroalimentari, amb caràcter previ i preceptiu a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat (art. 76.3 EAC). En concret, respecte dels seus articles 1.1, 3.1.b, .2 i .3, 5 i 6.2, en els termes que més endavant exposarem.

De forma preliminar a la descripció d'aquests preceptes amb relació als quals la petició expressa els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat i de les raons en què els fonamenta, cal fer un breu esment a la finalitat i el

contingut de la Llei 13/2013, així com als seus antecedents i al context normatiu en el qual s'insereix.

1. La Llei 13/2013 projecta la seva regulació sobre el sector de l'associacionisme agrari, amb la finalitat de corregir, segons diu la seva exposició de motius, els inconvenients que presenta l'atomització d'aquest sector, que provoca que «ni siquiera las entidades mejor estructuradas estén viendo rentabilizados sus esfuerzos e inversiones». En aquest sentit, per tal de millorar la competitivitat, el redimensionament, la modernització i la internacionalització d'aquestes entitats, la norma té per objecte fomentar la fusió i la integració de les cooperatives agràries i altres formes associatives de l'àmbit agroalimentari, «con implantación y ámbito de actuación superior al de una comunidad autónoma, que resulten capaces de operar en toda la cadena agroalimentaria, tanto en los mercados nacionales como en los internacionales y que contribuyan a mejorar la renta de los agricultores y consolidar el tejido industrial agroalimentario en nuestras zonas rurales». Amb aquest propòsit, i com a peça clau, crea la figura de l'«entidad asociativa agroalimentaria prioritaria», de manera que les futures convocatòries dels ajuts i les subvencions estatals podran atorgar una posició de preferència a les cooperatives i entitats que hagin estat reconegudes com a prioritàries, tot respectant, també segons el preàmbul de la Llei, la normativa europea i de la competència.

D'acord amb això, la 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.

Quant a les indicacions derivades del mercat comú europeu, hem de fer referència, entre d'altres, al Reglament (CE) núm. 1698/2005 del Consell, de 20 de setembre, relatiu a l'ajut al desenvolupament rural mitjançant el Fons

europèu agrícola de desenvolupament rural (FEADER), que estableix el marc general per a la política rural relativa als anys 2007-2013, confirmant el paper del desenvolupament rural com el segon pilar de la política agrària comuna, la reforma de la qual, impulsada per la Comissió, va ser acordada els propers dies 26 de juny i 24 de setembre de 2013 i està previst que entri en vigor, per al període 2014-2020, a partir de l'1 de gener de 2014. En aquest àmbit de la PAC, cal indicar que la major part dels fons del segon pilar han estat transferits a les comunitats autònomes, que els gestionen mitjançant els corresponents programes de desenvolupament rural.

Més en concret, amb relació a les limitacions a les mesures que privilegien l'accés de determinats subjectes al finançament públic, i pel que ara ens interessa, cal assenyalar que la Comissió, tal com es desprèn de l'apartat IV-H de les seves Directrius comunitàries sobre ajuts estatals al sector agrari i forestal (2007-2013), ha avalat l'establiment de beneficis per fomentar l'associació dels agricultors i per afavorir la concentració de subministraments i l'adaptació de la producció agrícola a les necessitats del mercat.

En aquesta línia de foment, hem de destacar, particularment i sintètica, el Reglament (CE) 1857/2006 de la Comissió, de 15 de desembre, sobre l'aplicació dels articles 87 i 88 del Tractat CE als ajuts estatals per a les petites i mitjanes empreses dedicades a la producció de productes agrícoles i pel qual es modifica el Reglament 70/2001. L'esmentat Reglament, amb vista a la modernització de les zones rurals, regula, entre d'altres, l'atorgament d'ajuts per a la constitució d'agrupacions de productors, els quals seran compatibles amb el mercat interior, segons disposa l'article 87.3 TFUE, i estaran exempts de notificació ex article 88.3, sempre que: es destinin a les petites i mitjanes explotacions agràries (definides segons l'annex I del Reglament 70/2001: art. 1.1 i 2.5); es vinculin a la constitució i a la creació d'estructures d'agrupació de productors i no superin una quantitat màxima

(de 400.000 €, art. 9 del Reglament 1857/2006). En cas que els ajuts no compleixin aquests requisits, correspondrà a la Comissió avaluar la seva compatibilitat amb el mercat, d'acord amb els criteris que estableixen les abans esmentades Directrius comunitàries, que s'apliquen a tots els beneficis estatals atorgats a activitats de producció, transformació i comercialització dels productes agrícoles inclosos en l'annex I del Tractat, als quals s'apliquen les disposicions d'aquest darrer sobre política agrícola comuna (art. 38 a 44 TFUE).

Finalment, en relació amb els ajuts de l'Estat d'import reduït, cal tenir present el Reglament (CE) 1535/2007 de la Comissió, de 20 de desembre de 2007, relatiu a l'aplicació dels articles 87 i 88 del Tractat CE als ajuts *de minimis* en el sector de la producció de productes agrícoles, que declara compatibles amb el mercat interior els ajuts a empreses que no excedeixin determinada quantia (7.500 €) en un període de tres exercicis fiscals, independentment de la forma que adoptin i de l'objectiu perseguit.

Des de la perspectiva de la defensa de la competència en l'àmbit intern, la Llei 13/2013 i els seus aplicadors han de respectar les previsions, entre d'altres, contingudes en la Llei estatal 15/2007, de 3 de juliol, reguladora d'aquesta matèria.

Quant al contingut de la Llei objecte de dictamen, s'estructura en cinc capítols, que contenen sis articles, una disposició addicional, una disposició transitòria i cinc disposicions finals. El capítol I estableix les disposicions generals, relatives a l'objecte i l'àmbit d'aplicació, que seran les entitats associatives qualificades de prioritàries i les entitats que les integren, si és el cas, així com els productors individuals que les formen (art. 1), i a les finalitats de la Llei (art. 2). El capítol II crea aquest tipus d'entitats, tot regulant els requisits i les condicions per al seu reconeixement, que són els següents: ésser una entitat associativa agroalimentària de les previstes en

l'article 1.3 (societats cooperatives, cooperatives de segon grau, grups cooperatius, societats agràries de transformació, organitzacions de productors amb personalitat jurídica pròpia, reconegudes d'acord amb la normativa europea en l'àmbit de la PAC, i entitats civils o mercantils, sempre que més del 50% del seu capital social pertanyi a societats cooperatives); tenir implantació i àmbit d'actuació econòmic que siguin de caràcter supraautonòmic; dur a terme la comercialització conjunta de la totalitat de la producció; facturar una quantia mínima que es determinarà reglamentàriament; i incorporar en els estatuts determinades previsions relatives a la producció i la comercialització en comú i al seu funcionament intern democràtic (art. 3). El capítol III estableix una llista àmplia i oberta dels ajuts i beneficis de què podran gaudir de forma preferent aquestes entitats, així com les que les integren i els seus productors, en les activitats i els àmbits del seu funcionament ordinari (art. 4). El capítol IV crea el «Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias», adscrit a la Direcció General de la Indústria Alimentària del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient (art. 5); i el darrer i V regula el règim de finançament dels ajuts i de col·laboració de les comunitats autònomes (art. 6). La disposició addicional única estableix l'obligació del Govern de l'Estat de presentar el Pla estatal d'integració associativa en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor de la Llei; la transitòria única regula el règim transitori per al compliment d'un dels requisits que permeten el reconeixement d'entitat associativa prioritària (art. 3.1.c de la Llei 13/2013); i la disposició final primera declara que la Llei es dicta a l'empara de la competència estatal prevista a l'article 149.1.13 CE, excepte la disposició final tercera, que es dicta d'acord amb l'article 149.1.14 CE. Les disposicions finals segona i tercera introdueixen una sèrie de modificacions en la Llei 27/1999, de 16 de juliol, de cooperatives, i en la Llei 20/1990, de 19 de desembre, de règim fiscal de les cooperatives.

Per finalitzar aquesta anàlisi de la Llei i el context normatiu en què s'emmarca, hem de recordar que tant l'Estat (art. 129.2 CE) com la Generalitat (art. 45.4 EAC) han dut a terme diverses polítiques de foment de les societats cooperatives, entre d'altres, mitjançant l'aprovació de les corresponents normes legals. Així, a escala estatal, s'ha dictat la Llei 27/1999, de 16 de juliol, de cooperatives, que s'aplica a les societats cooperatives que desenvolupin la seva activitat cooperativitzada en el territori de diverses comunitats autònomes, excepte quan en una d'aquestes es desenvolupi amb caràcter principal (art. 2.A), com també la Llei 20/1990, de 19 de desembre, sobre el règim fiscal de les cooperatives, que articula de manera singular la naturalesa del capital i dels beneficis cooperatius, en relació amb altres formes mercantils. I, a escala autonòmica, en exercici de les competències estatutàriament assumides (art. 124 EAC), s'ha dictat la Llei catalana 18/2002, de 5 de juliol, de cooperatives, que regeix per a les que «duen a terme principalment a Catalunya llur activitat, cooperativitzada amb els socis respectius, sens perjudici de l'activitat amb terceres persones o de l'activitat instrumental o personal accessòria que puguin dur a terme fora de Catalunya» (art. 2.1). En aquesta norma legal es preveu, a més, expressament, la necessitat que la Generalitat adopti mesures per fomentar la consolidació i la vertebració social i econòmica de les cooperatives i del moviment cooperatiu (art. 139).

D'altra banda, pel que fa a l'articulació de mesures de foment destinades específicament als processos de concentració de les entitats cooperatives del sector agroalimentari, com les que ara ens ocupen, en podem trobar ja antecedents en la Llei 29/1972, de 22 de juliol, que regulava el règim aplicable als productors agraris que s'agrupessin en qualsevol forma associativa. I, més recentment, en una línia de subvencions estatals, establerta des de l'any 2004, que es gestionen centralitzadament i que, a diferència de la Llei que ara es dictamina, tenen només per objecte finançar les despeses originades per l'activitat del procés d'integració d'entitats

associatives agràries, l'àmbit d'actuació de les quals sigui supraautonòmic. Entre d'altres, podem esmentar l'Ordre APA/180/2008, de 22 de gener, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions destinades al foment de la integració cooperativa d'àmbit estatal (modificada per l'Ordre ARM/1219/2010, de 6 de maig), la darrera convocatòria de les quals, per a l'any 2013, ha estat publicada per l'Ordre AAA/2942/2012, de 28 de desembre.

Igualment, en l'àmbit de Catalunya, la Generalitat ha establert polítiques de foment de la concentració de cooperatives en aquest sector de l'agricultura (art. 116 i 124.3 EAC), com serien les previstes a l'Ordre AAM/200/2011, de 2 d'agost, per la qual s'aproven les bases reguladores dels ajuts per al foment de la concentració, la intercooperació i la modernització de les cooperatives i altres entitats associatives agràries, que s'han convocat, darrerament, per mitjà de l'Ordre AAM/50/2012, de 28 de febrer.

2. Un cop exposat el contingut de la Llei, el context normatiu i els antecedents, procedirem a exposar els motius pels quals se'ns demana el nostre parer consultiu. La sol·licitud de dictamen planteja dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat en relació amb els articles de la Llei 13/2013, que descrivim a continuació:

– Article 1.1, que estableix l'objecte de la Llei, que és fomentar la fusió o integració de les cooperatives agroalimentàries i altres entitats associatives mitjançant la constitució o l'ampliació d'entitats associatives. En concret, respecte del requisit que s'exigeix a aquestes entitats, en el sentit que, a més de tenir una dimensió econòmica suficient, la seva «implantación y ámbito de actuación económica sean de carácter supraautonómico».

- Article 3.1.b, que, en coherència amb l'anterior previsió i entre les condicions que ha de reunir una entitat associativa per tenir el caràcter de prioritària, exigeix el mateix requisit supraautonòmic que l'apartat anterior.
- Article 3.2, que atribueix a un òrgan estatal, el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, la facultat per al reconeixement de l'entitat associativa prioritària, d'acord amb el procediment que s'estableixi per reglament.
- Article 3.3, que estableix la regla general que les entitats associatives agroalimentàries que tinguin caràcter prioritari i que no mantinguin els requisits que exigeix aquesta condició no es podran beneficiar dels ajuts i els beneficis que es puguin concedir per aquesta raó. Correspon igualment al reglament determinar de quina manera s'ha d'acreditar el manteniment dels requisits, i quines són les conseqüències de perdre la condició de prioritàries.
- Article 5, que crea el «Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias», el qual, d'acord amb la Llei i el reglament de desenvolupament, inscriurà aquestes entitats i les que les integren, a petició de l'entitat interessada, i una vegada el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient hagi comprovat que reuneixen els requisits establerts.
- Article 6.2, que disposa que el Ministeri esmentat ha de presentar en la conferència sectorial competent el Pla estatal d'integració associativa, en el qual s'inclouen les actuacions i les dotacions que prevegin tant l'Estat com les comunitats autònomes, per impulsar l'aplicació de la Llei objecte de dictamen.

En la seva petició, el Govern considera que l'Estat, a l'empara del títol competencial de l'article 149.1.13 CE, pot optar per afavorir la integració de les cooperatives i d'altres entitats associatives de caràcter agroalimentari,

però la manera com ho fa la Llei 13/2013 vulnera l'ordre de distribució de competències. Així, entén que és quelcom diferent afavorir la concentració voluntària d'entitats agroalimentàries que afavorir aquesta concentració «atorgant els beneficis propis de condició d'entitats prioritàries, quan el seu àmbit d'actuació superi el de la Comunitat Autònoma on radica cadascuna d'elles i passin a dependre de l'Administració estatal». En altres paraules, argumenta que el requisit de l'article 3.1. que exigeix la Llei «resulta inconstitucional per discriminatori, en no ser raonable, necessari ni estar justificat, que s'exclouï del mateix tracte beneficis el supòsit en què amb la integració de cooperatives agroalimentàries ubicades dins d'una mateixa Comunitat Autònoma es pugui aconseguir el mateix nivell econòmic establert com a idoni». En definitiva, es tractaria d'un requisit «artificiós», en la mesura que la dimensió que es «consideri idònia per a la unió de cooperatives no només es pot obtenir en els supòsits de supraterritorialitat sinó també en els d'intraterritorialitat».

D'altra banda, aquest requisit va en detriment de les competències de la Generalitat en la matèria afectada (art. 116 i 124.3.c EAC), atès que quan la integració afecti cooperatives de diferents comunitats autònomes «no pot suposar que les cooperatives integrades en entitats supraautonòmiques quedin sota la dependència administrativa del Ministeri». Aquesta situació i control resultarien confirmats pel que disposen els articles 3.2 i .3, 5 i 6 de la Llei mateixa.

3. Després de descriure els termes de la sol·licitud del Govern, ens correspon delimitar l'objecte del Dictamen que, en el present cas, i com veurem a continuació, no coincideix exactament amb els termes d'aquella. En els fonaments jurídics següents haurem de dilucidar dos tipus de qüestions de naturalesa diversa: d'una banda, la possible vulneració del principi constitucional d'igualtat de l'article 14 CE per part d'alguns aspectes del règim jurídic que configura la Llei, i, de l'altra, l'eventual conculcació de les

competències de la Generalitat a causa de les funcions que atribueix la Llei a l'Administració estatal.

Per tant, caldrà que examinem si el requisit que exigeix la norma, relatiu al caràcter supraautonòmic de la implantació i l'àmbit d'actuació de les entitats associatives per al reconeixement de la seva condició de prioritàries, és respectuós amb l'ordre constitucional i estatutari, o bé si mitjançant la introducció d'aquest es genera un tracte desigual de conseqüències jurídiques desproporcionades respecte de les altres entitats del sector. Amb relació a aquesta controvèrsia, cal precisar que el Govern no qüestiona la competència estatal per establir la regulació que preveu la Llei, sinó que centra els seus retrets en el caràcter irraonable, innecessari i injustificat de l'esmentat requisit i, així mateix, pel seu presumpte caràcter il·legítim, al·lega una taxa d'inconstitucionalitat per raó de la competència. Si bé és cert que el desenvolupament i l'aplicació de la Llei podrien comportar unes conseqüències en el sector que alteressin el mapa de les entitats que resten vinculades a la Generalitat per raó del seu àmbit supraautonòmic, a efectes de l'anàlisi estrictament jurídica dels preceptes de la Llei 13/2013 hem de segregar les qüestions d'igualtat constitucional de les competencials.

D'acord amb això, en el fonament jurídic segon tractarem la possible vulneració del principi constitucional d'igualtat de l'article 14 CE per part dels articles 1.1 i 3.1.b de la Llei 13/2013 i, per connexió, d'acord amb l'article 19.1 LCGE, examinarem l'article 4, en la mesura que el seu contingut manté una relació directa amb els esmentats preceptes. D'aquesta manera, traslladarem al fonament jurídic tercer l'anàlisi competencial de les funcions atribuïdes al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient pels articles 3.2 i .3, 5 i 6.2.

Segon. L'examen de constitucionalitat del requisit del caràcter supraautonòmic dels articles 1.1 i 3.1.b i, per connexió, de l'article 4 de la Llei 13/2013

Una vegada exposat en el fonament jurídic primer l'objecte del Dictamen, a continuació analitzarem els dubtes que expressa la sol·licitud del Govern quant a la constitucionalitat del requisit del caràcter supraautonòmic de la implantació i l'activitat econòmica com a condició del reconeixement com a *entitat associativa prioritària* que prescriu la Llei. Concretament, l'examen es projectarà sobre els articles 1.1 i 3.1.b i, com hem dit anteriorment, respecte de l'article 4, per les raons que indicarem en el seu moment.

1. En primer lloc, assenyalarem els possibles motius i arguments segons els quals l'exigència d'aquesta qualitat supraautonòmica podria ser constitutiva d'un supòsit de vulneració de l'ordre constitucional. El Govern considera que el seu establiment «significa un evident tracte discriminatori» envers les entitats d'àmbit autonòmic, a l'hora d'accedir als ajuts econòmics, atès que «queden excloses de la consideració prioritària les integracions de cooperatives dins de l'àmbit d'una mateixa Comunitat Autònoma, malgrat que puguin aconseguir la suficient dimensió econòmica, amb un nivell igual o superior que en el cas d'unió d'entitats cooperatives que pertanyin a més d'una Comunitat Autònoma». Així mateix, la sol·licitud de dictamen sosté que aquesta eventual condició il·legítima implica per si mateixa una vulneració de l'ordre competencial perquè «comporta, solapadament, que les noves entitats prioritàries passin a dependre del Ministeri, al qual correspondrà el seu reconeixement i control, segons l'art. 3.2 i 3, i la seva inscripció en el Registre Nacional d'Entitats Associatives Prioritàries, segons l'art. 5 [...]».

Expressats els dubtes en aquest termes, tal com ja ho hem indicat en el fonament jurídic anterior, la controvèrsia es projecta en dos vessants de

naturalesa diferent que, a efectes de la nostra funció dictaminadora, determinen l'ordre i la metodologia del raonament a seguir. És a dir, a continuació, drem a terme l'examen de la condició de «supraautonòmic» des de la perspectiva de la seva adequació al principi constitucional d'igualtat, previst a l'article 14 CE, tot reservant o traslladant l'escrutini competencial al fonament jurídic tercer, en el qual avaluarem si les funcions que la Llei atribueix a l'Administració de l'Estat són respectuoses amb les que l'Estatut reconeix a la Generalitat en la matèria.

Pel que fa a l'article 1.1 de la Llei 13/2013, cal recordar que la Llei circumscriu l'objecte de la seva regulació al foment de la fusió o integració de les cooperatives agroalimentàries i d'altres entitats de naturalesa associativa mitjançant la constitució o l'ampliació d'entitats associatives agroalimentàries de suficient dimensió econòmica, la implantació i l'àmbit d'actuació econòmica de les quals siguin de caràcter supraautonòmic. Aquest objectiu, així mateix, es recull en l'article 3.1.b, ara ja configurat com a condició necessària, juntament amb d'altres cinc requisits acumulatius de diversa índole, que hem enunciat en el fonament jurídic anterior, per tal de poder obtenir el reconeixement de les entitats associatives prioritàries. La conseqüència jurídica d'aquesta qualitat, segons estableix l'article 4 de la mateixa Llei, podrà comportar en el futur una preferència, d'acord amb la normativa específica de les corresponents convocatòries, a l'hora d'obtenir ajuts i subvencions econòmiques per part de l'Estat.

Quant als termes de la norma, hem de subratllar un seguit d'elements que esdevindran claus en el posterior examen dels seus preceptes específics sobre els quals es projecten els dubtes de constitucionalitat.

La finalitat principal de la Llei 13/2013 recau en la creació i regulació d'una figura, l'*entitat associativa prioritària*, que pretén afavorir l'increment de la competitivitat econòmica de les cooperatives i les entitats associatives

agroalimentàries. Aquesta millora de la seva posició estratègica, que el preàmbul de la norma identifica en l'extensió de la seva activitat al conjunt de la cadena alimentària i en la capacitat de projectar-se en un espai econòmic superior, fins i tot a escala internacional, passa principalment per l'assoliment de dues premisses: l'adquisició d'un important volum econòmic i l'ampliació dels mercats.

Els dos factors esmentats, que són regulats així mateix en els articles 1.1 i 3.1.b com a requisits de l'acreditació prioritària, estan establerts en la Llei de manera significativament indeterminada.

D'una banda, l'element que manifestaria una connexió més directa amb el concepte de competitivitat econòmica, és a dir, el volum de facturació econòmica mínima, no és fixat en la norma (art. 3.1.d) sinó que és remès al futur reglament de desenvolupament. Aquesta manca de concreció no pot ser ignorada, ans al contrari és mereixedora de retret, en la mesura que la Llei renúncia a precisar un element tan essencial en la configuració de la categoria prioritària per a l'obtenció d'ajuts públics. No s'entén per què el legislador estatal, si recorre a la figura de la llei ordinària, presumiblement per ser més garantista en la regulació que crea una posició de prevalença, finalment no és capaç d'identificar en l'articulat definitiu la dimensió econòmica mínima requerida, ni que sigui mitjançant l'establiment dels criteris o elements a tenir compte en el seu càlcul. De fet, aquesta és una opció viable i possible, com es demostra en l'àmbit del finançament públic a les petites i mitjanes empreses (PIME), definides en les seves dimensions econòmiques (annex I al Reglament CE núm. 800/2008 de la Comissió, de 6 d'agost, pel qual es declaren determinades categories d'ajut compatibles amb el mercat comú en aplicació dels articles 87 i 88 TFUE).

I de l'altra, la condició vinculada a l'abast territorial del mercat (art. 3.1.b), que ha de ser objecte del nostre examen de constitucionalitat, es formula sota els termes d'*implantació* i *activitat econòmica* d'àmbit supraautonòmic.

Quant a aquest requeriment, hem de dir que també és fixat de manera indeterminada, recorrent a una construcció aparentment d'exigència acumulativa. És a dir, per assolir el caràcter supraautonòmic, 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 entenem que es tracta de dos conceptes amb contingut distint. D'aquesta manera, no queda gens clar ni és accessible de forma raonable i immediata l'abast del seu significat. Així, per exemple, si la *implantació* no s'ha d'entendre com a sinònim o equivalència de presència comercial en un territori (que es correspondria amb *àmbit d'actuació econòmica*), com s'ha d'interpretar? La *implantació* ha de ser entesa com a presència física? I en el supòsit que així fos, la presència física s'assoliria pel fet de comptar amb instal·lacions en més d'una comunitat o, per contra, exigiria la concurrència d'un mínim de dues entitats o cooperatives originàries almenys de dues comunitats autònomes?

En tot cas, deixant per una mica més endavant l'anàlisi de les conseqüències d'aquesta indeterminació, l'únic contingut semàntic que sembla indubtable és aquell que ens remet al fet que *supraautonòmic* comporta, d'una manera o altra, més d'una comunitat autònoma. Aquest requisit, i sense ànim de situar l'argumentació en l'àmbit de les disciplines econòmiques, no sembla que connecti automàticament ni necessària amb la finalitat de la competitivitat econòmica. Així, hi ha nombrosos exemples d'empreses i entitats que tenen una implantació eminentment local i que, atesa la seva eficiència i caràcter capdavanter en el seu sector, són altament competitives, o d'altres que, tot i limitar la seva activitat al territori d'una comunitat autònoma, assoleixen un important volum econòmic i una posició molt competitiva com a

conseqüència de les seves exportacions a d'altres mercats no estrictament estatals sinó europeus i internacionals.

Per tant, més enllà del desenvolupament que pugui dur a terme el futur reglament que preveu l'article 3 de la Llei 13/2013, 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 a 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 altra que la competitivitat i la projecció econòmica del sector agroalimentari.

2. Un cop exposat l'anterior, i per donar resposta concreta a la qüestió plantejada pel Govern sobre la possible existència d'una taxa d'inconstitucionalitat com a conseqüència d'un tracte diferenciat presumptament il·legítim o discriminatori per raó de l'àmbit territorial de les entitats, cal que sotmetem la qüestió al test de constitucionalitat que preveu la jurisprudència respecte del principi d'igualtat de l'article 14 CE. Tot i ser conscients del caràcter heterogeni i casuístic d'aquesta i del marge de lliure apreciació que l'esmentat principi comporta, considerem que en el present cas concorren els elements suficients per dur-lo a terme.

Per tal de procedir a la seva aplicació, exposarem primerament i sintètica els elements bàsics que configuren el test. D'entrada, cal que tingui lloc una situació igual o equiparable entre dues persones o col·lectius de persones que permeti la comparació davant d'un dret o una determinada relació jurídica, l'anomenat *tertium comparationis*. Quant a la titularitat del dret a la igualtat, i als efectes que ara interessin, hem de remarcar que el Tribunal Constitucional ha considerat que el contingut de l'article 14 CE també s'aplica a les persones jurídiques privades, incloent-hi la prohibició de discriminació

fonamentada en altres condicions personals o socials que siguin predicables de les persones jurídiques (STC 23/1989, de 2 de febrer, FJ 2). Així, ha projectat aquesta concepció tant en casos de tracte desigual en la llei, respecte de l'exercici d'un dret constitucional de naturalesa prestacional (STC 117/1988, de 20 de juny, FJ 8), com pel que fa al dret a rebre subvencions per part de les entitats sindicals més representatives (STC 20/1985, de 14 de febrer, FJ 3), o a participar, per part d'una societat mercantil, en un procediment administratiu concret per a l'adjudicació d'una concessió (STC 23/1989, FJ 2 i 3). Tot i així, hem de tenir en compte que la intensitat de l'escrutini del test d'igualtat pot variar, segons si es tracta de supòsits previstos a la llei mateixa, com és el cas que ens ocupa, o bé derivats de l'aplicació d'aquesta, així com en funció de la naturalesa dels drets, les llibertats, els béns o els valors constitucionalment protegits, i que ha d'obtenir la màxima garantia en els casos d'afectació dels drets fonamentals.

En segon lloc, la jurisprudència exigeix que, per ser apreciada la causa d'inconstitucionalitat, no és suficient amb l'existència d'un mer tracte diferenciat entre els subjectes afectats sinó que cal que aquesta disparitat per part del legislador sigui arbitrària o injustificada, com a conseqüència de no respondre a una finalitat constitucionalment legítima, o bé perquè resulta desproporcionada amb relació a l'objectiu perseguit.

D'acord amb aquest paràmetre, si el projectem sobre el requisit del caràcter supraautonòmic, previst als articles 1.1 i 3.1.b de la Llei 13/2013, podem obtenir les consideracions següents:

De primer, resulta evident, com hem ja indicat, que ens trobem davant d'una legislació estatal que té per objectiu el foment de la integració de les entitats associatives i cooperatives agroalimentàries amb la finalitat d'impulsar-ne la competitivitat. Per tant, podem sostenir que concorre una finalitat legítima que és cercada per part de l'Estat mitjançant el títol competencial de l'article

149.1.13 CE. Així mateix, aquest nou marc legal és susceptible d'afectar totes les entitats associatives del sector agroalimentari que desitgin obtenir ajuts i subvencions públics provinents de l'Administració central. En aquest punt, hem de posar l'èmfasi en el potencial i considerable nombre de futures convocatòries que es poden veure afectades per aquesta nova acreditació d'entitat prioritària, segons el que estableix l'article 4 de la Llei 13/2013.

Dit això, efectivament, la posició de les entitats del sector, a l'hora de gaudir d'una posició prioritària o més privilegiada en l'obtenció dels ajuts públics dependrà del fet que compleixin, entre d'altres, però de forma prescriptiva pel que fa al que ara analitzem, amb el requisit de comptar amb una implantació i una activitat econòmica que siguin de caràcter supraautonòmic. D'aquesta manera, les entitats que malgrat complir la resta de requisits, i especialment el del volum econòmic, que serà indicatiu de la seva capacitat competitiva, no tinguin aquest abast, de com a mínim dues comunitats autònomes, restaran en una posició més desfavorida respecte de les que sí que l'acreditin. Aquesta distinció per raó de l'abast territorial, segons com sigui interpretada, planteja dubtes sobre la seva raonabilitat des de la perspectiva constitucional. Però, tal com ho hem assenyalat anteriorment, la Llei presenta nombrosos problemes de concreció normativa i, per tant, d'interpretació. Certament, a banda de no poder conèixer l'abast precís dels termes «implantació» i «àmbit d'actuació econòmic», un cop connectats i interpretats acumulativament, o del llinar mínim de facturació exigible, ens 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. Sense aquest darrer element, referent a les conseqüències jurídiques de la consideració d'entitat associativa prioritària, resulta inviable poder completar el test d'igualtat constitucional. Així, 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.

D'acord amb l'anterior, a efectes de la valoració de l'adequació constitucional del requisit del caràcter supraautonòmic establert als articles 1.1 i 3.1.b, hem de concloure que, 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, la Llei, en els termes en què el formula, 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 a l'article 3 de la Llei 13/2013 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 desavantatjosa 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*.

3. Les conclusions de l'examen de l'article 3 de la Llei 13/2013, i l'inevitable vincle que presenta el reconeixement de la consideració d'entitat associativa prioritària amb les seves conseqüències jurídiques exigeixen que analitzem, per connexió, en el present Dictamen, l'article 4 de la Llei 13/2013. Precisament, són les normes que conté aquest precepte les que presumptament estableixen l'abast de l'eficàcia de l'assoliment de la categoria prioritària per part de les cooperatives i la resta d'entitats associatives, tant pel que fa a la intensitat dels efectes de la preferència respecte de la resta d'operadors que no l'hagin obtingut, com al ventall

d'ajuts susceptibles de ser afectats per la seva aplicació. En altres paraules, 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. Així, una configuració de la prioritat que sigui determinant en l'obtenció de les subvencions i els ajuts en les futures convocatòries (com ara no limitada a dirimir situacions d'empat sinó cridada a esdevenir decisiva), així com una extensió generalitzada d'aquest tractament preferent respecte del gruix dels ajuts disponibles en el sector, podria comportar unes conseqüències perjudicials per a un nombre d'entitats que, tot i ser potencialment competitives, no arribessin a tenir un caràcter territorial supraautonòmic.

Doncs bé, tot i la importància cabdal d'aquests elements en la conformació del règim jurídic de la categoria d'entitat associativa prioritària, l'article 4 de la Llei 13/2013, que estem examinant, es manifesta també en aquest aspecte significativament indeterminat.

Pel que fa a les conseqüències jurídiques de la preferència, l'apartat 1 d'aquest article es limita a adoptar una fórmula condicional «[I]as entidades asociativas reconocidas com prioritarias podrán tener preferencia», de manera que, tot i ser la nova categoria d'entitat associativa un element principal de l'objecte de la Llei i, alhora, l'instrument més rellevant que preveu per assolir la seva finalitat, la seva plasmació definitiva no concreta els seus efectes. Circumstància que encara esdevé més punyent si, com ja hem indicat, tenim en compte el rang legal de la norma, adoptat presumiblement per assegurar amb més garanties d'objectivitat la configuració d'aquesta posició de prevalença en l'obtenció d'ajuts públics. D'acord amb això, segons la literalitat de l'article 4 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 precises i específiques convocatòries. Probablement, no hi ha gaire marge per al dubte sobre el fet que la Llei s'aplicarà implementant la condició prioritària quan es tracti de la concessió dels futurs ajuts estatals —si no difícilment s'entendria la seva aprovació—, però la seva dicció és tan ambigua i imprecisa que, fins i tot, permet la interpretació en el sentit condicional o potestatiu que acabem d'indicar.

Així mateix, amb relació a la llista de futures convocatòries susceptibles de prioritzar l'obtenció dels ajuts segons aquest caràcter preferent, tampoc no estableix un catàleg tancat de la tipologia dels ajuts, que es podran veure condicionats o modulats per la concurrència d'entitats associatives prioritàries. Ans al contrari, l'apartat 1, a diferència d'altres línies de foment estatal articulades fins ara, a les quals hem fet esment en el fonament jurídic anterior, recull una llista oberta que incorpora la quasi totalitat de les subvencions i els ajuts que rep el sector, tant pel que fa a la importància del volum econòmic —aquest seria el cas dels programes de desenvolupament rural o les línies ICO de finançament prioritari— com a l'ampli espectre del seu objecte: en matèria d'internacionalització, competitivitat i R+D+I, formació, gestió i comercialització, entre d'altres. Per la seva banda, l'apartat 2, adreçat als avantatges per a les entitats associatives integrades, segueix el mateix esquema, i incorpora, inclús, un tractament preferencial en la contractació d'assegurances agràries. I finalment, l'apartat 3 estén la potencialitat de la preferència en els ajuts als productors agraris que formin part de les entitats prioritàries.

En tots tres supòsits, tal com ho acabem de remarcar, el ventall dels ajuts i les subvencions que poden ser afectats comprèn un catàleg extensíssim de les activitats del funcionament diari d'aquestes entitats, fet que està reforçat per la clàusula d'ampliació reglamentària que preveu l'article 4 mateix en

cadascun dels tres apartats: «en cualesquiera otras que para estos mismos fines se determinen reglamentariamente».

En conseqüència, d'acord amb això, l'article 4 de la Llei 13/2013, tot i permetre una incidència generalitzada sobre els fons estatals destinats al foment agroalimentari, formalment també es manifesta marcadament indeterminat pel que fa al possible abast respecte del volum i la tipologia d'ajuts econòmics que es poden veure finalment afectats per l'aplicació de la Llei 13/2013. I aquesta tampoc no és una qüestió ni de bon tros irrellevant, en la mesura que una incidència significativa en el total dels ajuts disponibles, sobre la base del reconeixement de la consideració prioritària, com ja hem assenyalat, pot generar situacions d'important desavantatge i perjudici per als operadors del sector que no en disposin.

Finalment, hem de fer referència a l'apartat 4 de l'article 4 de la Llei 13/2013. Aquesta norma prescriu: «[l]a citada preferència a establecer en la normativa específica contenida en las bases reguladoras de cada convocatoria no podrá tener carácter absoluto». De la seva literalitat hem d'entendre que el legislador, presumptament conscient de les desigualtats que pot generar aquest nou model de foment, pretén establir una clàusula de salvaguarda quant a l'abast i la intensitat de la seva aplicació en les futures convocatòries dels ajuts i les subvencions del sector. Ara bé, tal com es formula, limitant la seva dicció al límit del caràcter *no absolut*, 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, com a conseqüència d'aquesta insuficiència en la delimitació dels efectes del model de prioritats, 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.

Conseqüentment, la insalvable indeterminació dels elements substancials del règim jurídic del reconeixement de l'entitat associativa com a prioritària, tant pel que fa a la intensitat de la preferència com a l'abast de la seva afectació al conjunt de les futures convocatòries, no es pot esmenar o superar mitjançant una simple clàusula formal que es limita a excloure una afectació del cent per cent o total.

D'altra banda, com hem avançat, també s'ha de tenir present que 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. I això és així perquè, mentre que el supòsit de l'atribució del valor excessiu a la consideració d'entitat prioritària hauria de poder ser examinat cas per cas, a partir de l'anàlisi de la normativa de cada convocatòria, la vulneració del principi d'igualtat resultant d'una afectació massiva dels ajuts disponibles només podrà ser apreciada si es valoren de manera agregada les dades del conjunt de subvencions i ajuts atorgats d'acord amb el criteri prioritari de distribució. Circumstància, aquesta, que comporta una dificultat gairebé insalvable en la seva acreditació i impugnació jurisdiccional.

Per tant, i d'acord amb el que acabem d'exposar, podríem arribar a la conclusió que 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.

Pel que fa a aquesta indeterminació, la doctrina del Tribunal Constitucional ha assenyalat que el cànon de previsibilitat del principi constitucional de

seguretat jurídica (art. 9.3 CE) exigeix que una norma sigui accessible amb relació a les seves conseqüències jurídiques. Per contra, el contingut o les omissions d'un text normatiu que produeixin confusió o dubtes que generin en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la previsibilitat dels seus efectes comportaria una infracció del principi de seguretat jurídica (per totes, STC 93/2013, de 23 d'abril, FJ 10). Ara bé, fins a la data, 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 (STC 34/2010, de 19 de juliol, FJ 4; 169/2001, de 16 de juliol, FJ 6, i 187/1999, de 25 d'octubre, FJ 8), circumstància que en aquest cas no es produeix malgrat l'evident i greu manca de previsibilitat dels seus efectes jurídics.

Tercer. L'anàlisi de constitucionalitat i d'estatutarietat de les funcions atribuïdes a l'Administració de l'Estat en els articles 3.2 i .3, 5 i 6.2 de la Llei 13/2013

En el present fonament jurídic analitzarem els preceptes 3.2 i .3, 5 i 6.2 de la Llei 13/2013, que el Govern de la Generalitat considera que poden vulnerar les competències de la Generalitat en matèria d'agricultura i ramaderia (art. 116 EAC) i cooperatives (art. 124 EAC) en la mesura que atribueixen determinades funcions executives al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, en detriment de l'Administració autonòmica catalana.

1. Amb caràcter previ, però, a l'examen concret de cadascun d'aquests articles, cal que desenvolupem el corresponent cànon competencial de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable a la Llei 13/2013.

Tal com hem assenyalat en el fonament jurídic primer, la present norma constitueix una regulació de foment adreçada a establir les directrius del sistema d'ajuts estatals en el sector agroalimentari. Concretament, té per objecte afavorir la integració de les cooperatives i d'altres entitats associatives mitjançant la creació de la categoria de les entitats associatives prioritàries, la qual podrà constituir un dret de preferència o, com a mínim, una certa posició de prevalença en l'obtenció de finançament públic. Així doncs, tal com també ho hem indicat anteriorment, a banda de les conseqüències que pot arribar a generar la seva aplicació en la reordenació del sector des d'un punt de vista econòmic i, fins i tot, territorial, la naturalesa de la Llei, a efectes del nostre examen competencial, s'incardina en l'àmbit de l'activitat de foment estatal projectada en la matèria d'agricultura i ramaderia.

La norma objecte de dictamen, des d'un punt de vista substantiu, afecta una classe específica de cooperatives, però no comprèn exclusivament aquesta tipologia sinó també d'altres entitats associatives i operadors econòmics dedicats a l'activitat agroalimentària, com són les societats agràries de transformació, les organitzacions de productors amb personalitat jurídica o les entitats civils o mercantils, en aquest darrer cas, sempre que més del 50% del seu capital pertanyi a alguna de les entitats anteriors (art. 1.3 de la Llei 13/2013). Ultra això, tampoc no regula el règim jurídic de les esmentades cooperatives agroalimentàries sinó que es limita, com ja hem dit, a crear una consideració de major benefici per a determinades entitats associatives a l'hora d'accedir al finançament públic. En conseqüència, el seu enquadrament competencial, més enllà de l'aparent relació que sembla mantenir la norma amb l'article 124.3 EAC (referit al foment del moviment cooperatiu en general), l'hem de situar en l'àmbit de l'agricultura, entesa com a àmbit econòmic i productiu, que és la matèria més directament afectada i respecte de la qual la Generalitat exerceix la competència exclusiva, sens perjudici de la possible incidència de l'Estat mitjançant

l'article 149.1.13 CE (art. 116.1 EAC). Així, pel que ara interessa, resultaria admissible l'eventual incidència de l'acció de foment estatal a l'empara de la seva competència sobre bases de la planificació general de l'activitat econòmica, sempre que es donessin els pressupòsits necessaris que la justifiquessin.

Amb relació a l'habilitació estatal per aprovar la Llei 13/2013, com ja hem assenyalat anteriorment, el Govern de la Generalitat no expressa cap retret d'inconstitucionalitat competencial sobre el conjunt de la regulació dels articles que aquella conté, ni sobre la finalitat que persegueix, que, com sabem, consisteix a afavorir el procés de concentració d'entitats associatives agroalimentàries. Les seves objeccions se centren en l'exigència del requisit que les entitats resultants tinguin una «implantación y ámbito de actuación económica que sean de carácter supraautonómico», que ja hem analitzat en el fonament jurídic segon, i en la centralització de les funcions en el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient que preveuen els articles que tot seguit examinarem. Sobre l'empara de la Llei en el títol horitzontal de l'article 149.1.13 CE, el nostre parer consultiu tampoc no hi troba motius de retret constitucional i estatutari, en la mesura que resulta una qüestió pacífica el fet que el sector agroalimentari desenvolupa una activitat d'evident rellevància econòmica amb transcendència per al conjunt de l'economia de l'Estat i, per tant, susceptible de ser afectat per la legislació estatal (STC 104/2013, de 25 d'abril, FJ 5, i 128/1999, d'1 de juliol, FJ 7), en aquest cas de foment, tal com hem vist que preveu l'Estatut mateix (art. 116.1 EAC).

Ara bé, aquesta incidència estatal ha de ser respectuosa amb un seguit de límits que deriven tant del bloc de la constitucionalitat com de la jurisprudència. D'aquesta manera, l'article 114.2 EAC estableix que:

«Correspon a la Generalitat, en les matèries de competència exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals i

comunitàries europees territorialitzables, i també la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió.»

I, així mateix, d'acord amb la jurisprudència constitucional, la potestat de despesa estatal no és un títol competencial en si mateix ni autònom i, per tant, és tributari del model de distribució de competències propi de la matèria sobre la qual es projecta. Conseqüentment, l'activitat de foment, d'acord amb la doctrina establerta per la coneguda STC 13/1992, de 6 de febrer, en el supòsit que es projecti sobre competències exclusives de la comunitat autònoma i estigui emparada en un títol horitzontal estatal, ha de respectar en tot cas la capacitat de la Generalitat per poder establir polítiques pròpies en el sector, fet que, per descomptat, passa per poder exercir les funcions executives que són de la seva competència. En el fonament jurídic 8.b de la precitada Sentència, es diu respecte d'aquest supòsit:

«En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta.»

Finalment, sobre el criteri de la supraterritorialitat en l'activitat de foment, el Tribunal Constitucional, de forma reiterada, ha remarcat que l'abast territorial que desborda o és superior a l'àmbit de la comunitat autònoma no equival tampoc necessàriament a un títol competencial en favor de l'Estat,

que permeti la centralització de les facultats envers l'Administració central. En aquesta línia, recentment, en la STC 38/2012, de 26 de març, recollint l'esmentada doctrina, ha declarat que:

«[L]a centralización de las funciones de ejecución sólo puede tener lugar en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, pues la regla general ha de ser la de que las Comunidades Autónomas competentes desarrollen y gestionen las ayudas, incluso cuando su ejecución pueda tener un alcance supraterritorial, pues es responsabilidad del Estado en estos casos fijar los puntos de conexión que permitan la gestión autonómica. En efecto, concretando los términos de la excepcionalidad requerida, [...] el traslado al Estado de la titularidad de la competencia de gestión sólo puede tener lugar, "cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (STC 243/1994, FJ 6)" (SSTC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18 y 190/2000, de 13 de julio, FJ 9).» (FJ 8)

I, d'acord amb aquesta fonamentació, el Tribunal aplica el mateix paràmetre tant per al cas en què els beneficiaris dels ajuts siguin entitats d'àmbit supraautonòmic (FJ 5), com per al supòsit en el qual les activitats finançades tinguin un abast territorial de més d'una comunitat autònoma, és a dir, un caràcter supraautonòmic (FJ 7). En un sentit equivalent també s'ha pronunciat a bastament aquest Consell, en els DCGE 13 i 14/2012, de 13 i 18 de setembre (FJ 2 i 3), i 16/2012, de 30 de novembre (FJ 2), concretament en relació amb diversos supòsits en què l'activitat estatal de foment, a l'empara d'un títol competencial genèric, vulnerava competències

exclusives de la Generalitat (art. 114.2 EAC) per raó d'un element de supraterritorialitat.

Pels motius expressats, i coherentment amb el criteri esmentat segons el qual l'activitat de foment no és un títol competencial autònom, la condició del caràcter supraautonòmic no pot operar com a regla general favorable als òrgans estatals, en detriment de l'administració que exerceixi les competències exclusives en la matèria afectada.

En conclusió, i a efectes de la fixació del paràmetre de constitucionalitat competencial que ha de guiar el nostre pronunciament, si bé l'Estat pot desenvolupar una activitat de foment en la matèria d'agricultura d'acord amb l'habilitació competencial de l'article 149.1.13 CE, concretament en el sector de les cooperatives i entitats agroalimentàries, aquesta ha d'estar limitada pel respecte a les competències exclusives de la Generalitat en la matèria, que inclouen, en tot cas, exercir les funcions recollides a l'article 114.2 EAC, relatives a la regulació i la gestió dels ajuts i de les subvencions que, amb caràcter general, han de ser territorialitzats. Així, la centralització estatal de determinades funcions executives tan sols, i de forma excepcional, seria vàlida quan s'acredités que esdevé l'única via possible per assolir la finalitat de la Llei dictada a l'empara d'un títol competencial legítim, circumstància que en cap cas deriva immediatament ni automàticament del possible caràcter supraautonòmic o supraterritorial dels ajuts o de les entitats que hi poden concórrer.

Un cop exposat sintèticament el cànon de constitucionalitat aplicable als preceptes de la Llei 13/2013, respecte dels quals ens ha estat sol·licitat el nostre parer consultiu, procedim a continuació al seu examen concret.

2. L'article 3.2 de la Llei 13/2013 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. Per tant, es tracta d'una funció executiva que té com a objecte permetre que l'entitat afectada pugui participar en tots els processos de convocatòria dels ajuts públics a què fa referència la Llei, gaudint d'una situació de preferència.

El Govern de la Generalitat expressa els seus dubtes sobre la constitucionalitat del precepte tot argumentant que l'atribució de facultats al Ministeri que fa l'article 3.2 confirma que correspon a aquest òrgan el seu control i que «les cooperatives integrades en entitats supraautonòmiques quedin sota la dependència administrativa del Ministeri», la qual cosa va en contra del bloc de la constitucionalitat, que atribueix a les comunitats autònomes les competències de caràcter executiu en aquesta matèria, en relació amb totes les cooperatives ubicades al territori respectiu.

Aquest Consell, amb referència al contingut de l'esmentat precepte, i d'acord amb l'aplicació del paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que hem exposat en el primer apartat d'aquest fonament jurídic, considera que la centralització de la funció executiva del reconeixement de la condició d'entitat associativa per part del Ministeri no compleix els requisits exigits per al desapoderament a la Generalitat d'aquesta funció. Tal com hem indicat, l'activitat de foment que regula la Llei 13/2013 ha de ser configurada de manera respectuosa amb les competències de l'Administració catalana respecte de la matèria sobre la qual es projecten. Així, la Generalitat, en ser la titular de la competència exclusiva pel que fa a les entitats que operen en el sector agroalimentari, ha de poder exercir les facultats de gestió i execució, que inclouen, en el cas que ens ocupa, l'aplicació de la legislació estatal amb la finalitat de dur a terme el reconeixement de l'entitat associativa prioritària. I aquest raonament competencial és igualment aplicable a totes les funcions executives que s'haguessin d'exercir tant sobre les entitats resultants de la concentració com sobre les entitats que passen a

integrar-les. Aquestes darreres en la mesura que, per disposició de la Llei, podran gaudir també d'una preferència en l'accés als ajuts estatals relacionats amb la seva activitat.

No hi ha dubte que la funció establerta en l'article 3.2 de la Llei 13/2013 és una tasca essencialment instrumental i, per tant, 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. Per aquesta raó, podem afirmar que es tracta d'una actuació administrativa que formaria part del corresponent procediment de gestió de les polítiques de foment en el sector de les entitats associatives agroalimentàries. S'hauria d'inserir, per tant, en l'esfera competencial de la Generalitat, perquè no 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. Efectivament, ni en el preàmbul ni al llarg de l'articulat es recull cap motiu o justificació que permeti identificar una possible raó excepcional que imposi o faci imperativa la gestió ministerial. Per contra, el legislador estatal, segons la interpretació sistemàtica de la Llei, ha connectat immediatament el caràcter supraautonòmic de les potencials entitats demandants d'ajuts i subvencions a l'empara del règim jurídic de la norma amb la preceptiva necessitat que el seu reconeixement com a entitats prioritàries sigui realitzat per l'Administració estatal. Una equivalència que, com ja hem assenyalat, és contrària tant al model constitucional de distribució de competències com a la doctrina sobre aquest aspecte, que exigeix que s'explicitin les raons de seguretat greu i d'urgent necessitat que justificarien l'excepcionalitat d'aquesta decisió unitària de caràcter centralitzat (per totes, STC 329/1993, de 12 de novembre, FJ 4).

D'aquesta manera i segons el contingut de la Llei 13/2013, que ja assigna a l'Estat la fixació dels aspectes relatius als requisits per gaudir de la condició

de prioritàries en la concessió dels ajuts estatals, així com el desenvolupament del procediment corresponent per al seu reconeixement, no hi ha cap element que justifiqui excloure l'Administració catalana de la tramitació i resolució de l'esmentat procediment de reconeixement. I 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 en cap cas pot desplaçar la competència en perjudici de les facultats de la Generalitat.

En conseqüència, l'article 3.2 de la Llei 13/2013, en la mesura que centralitza en favor del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient les funcions executives del reconeixement de la condició d'entitat associativa prioritària, vulnera les competències de la Generalitat que estableixen els articles 114.2 i 116.1 EAC.

3. A continuació, examinarem l'apartat tercer de l'article 3 de la Llei 13/2013. Aquest precepte 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 normes de les seves 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, un vegada més, al futur reglament.

La sol·licitud del Govern de la Generalitat tracta conjuntament els arguments i la taxa de vulneració competencial al·legats per a l'apartat segon i per a l'apartat tercer d'aquest precepte, raó per la qual ens remetem al que s'ha dit en el punt anterior quant a aquesta qüestió.

Sobre el contingut i els termes en què està redactat l'article 3.3 de la Llei 13/2013, hem d'apreciar i remarcar un cop més el seu caràcter indeterminat, de manera que, com succeeix en altres aspectes rellevants del nou sistema de prioritats que introdueix la Llei, resulta insuficient per si mateix a l'hora de fixar, en seu legal i de forma mínimament completa, les seves conseqüències jurídiques. Així, més enllà de declarar la connexió entre el manteniment de la consideració d'entitat prioritària amb el dret preferent o la posició prevalent d'obtenció dels ajuts econòmics de futur, l'article renuncia a regular-ne els aspectes més concrets i, fins tot, els requisits més generals, i els difereix a la futura norma reglamentària.

Aquesta caracterització mereix el nostre retret en el mateix sentit que hem expressat amb motiu de l'anàlisi dels articles 3.1 i 4 de la Llei objecte de dictamen, quan regulen els requisits per al reconeixement de les entitats prioritàries i les conseqüències jurídiques de l'obtenció de l'esmentada condició, tant pel que fa a la intensitat de la prevalença com als ajuts i a les subvencions que es veuran condicionats en el futur. I això anterior, sens perjudici que el futur reglament sigui susceptible d'impugnació en cas que desbordi els límits competencials corresponents.

Quant a les competències de la Generalitat, hem de dir que l'apartat tercer de l'article 3 de la Llei 13/2013, atesa la seva dicció literal, no estableix a quina instància li correspon complir les funcions executives de verificació dels requisits per al manteniment de la consideració d'entitat associativa prioritària. Certament, tot i que no incorpora aquest aspecte, no hi ha dubte que una interpretació sistemàtica del conjunt de la Llei ens aboca a la conclusió que el legislador estatal s'està referint implícitament a l'Administració estatal. Si en l'apartat anterior atribueix les funcions executives d'obtenció del caràcter prioritari al Ministeri, una simple deducció ens remet també als òrgans estatals com a titulars d'aquestes facultats de control.

En conseqüència, tenint en compte la indissoluble connexió de l'apartat tercer amb l'apartat anterior del mateix article, hem de concloure que l'article 3.3 de la Llei 13/2013 també vulnera les competències de la Generalitat que estableixen els articles 114.2 i 116.1 EAC.

4. Tot seguit, examinarem l'article 5 de la Llei 13/2013. Aquest precepte prescriu l'establiment d'un únic registre estatal en el si del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, concretament adscrit a la Direcció General de la Indústria Alimentària, en el qual s'hauran d'inscriure les entitats que sigui reconegudes com a entitats associatives prioritàries, en aplicació de la Llei esmentada.

Per tant, podem dir que es crea un nou registre, a part del Registre estatal de cooperatives, actualment en funcionament, establert pel Reial decret 136/2002, d'1 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament del Registre de societats cooperatives, que, com hem dit en el fonament jurídic primer, s'estén a les «societats cooperatives que exerceixin principalment la seva activitat cooperativitzada en el territori de diverses comunitats autònomes, quan no ho facin amb caràcter principal en cap d'aquests territoris [...]» (art. 2.1).

El sistema registral de naturalesa administrativa que estableix el precepte que ara es dictamina 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. De la mateixa manera que l'article 3 determina que el reconeixement correspondrà a les autoritats de l'Administració central, en el present article, el conjunt de funcions d'inscripció, de comunicació, de

manteniment i d'actualització de les dades registrals s'atribueix a aquesta Administració, que operarà com a únic enllaç amb les entitats del sector que obtinguin el caràcter prioritari.

La configuració exposada, 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, d'acord amb el cànon que hem exposat en l'apartat 1 d'aquest fonament jurídic. És evident que l'objectiu que l'Estat disposi de la informació i les dades d'aquestes entitats no passa de manera indispensable per l'articulació d'un sistema centralitzat de registre com estableix la Llei, amb l'exclusió absoluta dels òrgans autonòmics competents.

A tall de recordatori, reiterem en aquest punt un cop més la doctrina que estableix que la supraterritorialitat no és títol competencial autònom ni pot ser al·legat per justificar el despoderament de les competències executives de la Generalitat en matèria de cooperatives i entitats agroalimentàries que li reconeix l'Estatut (art. 116.1 EAC).

En concret, pel que fa a la qüestió que ara s'examina, cal fer referència a la STC 243/1994, de 21 de juliol (en el mateix sentit, STC 236/1991, de 12 de desembre, FJ 6), que, amb relació a la gestió centralitzada de funcions d'autorització i registre, declara que:

«El Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas Entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las

distintas competencias —fenómeno cada vez más común en el mundo actual— es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado.» (FJ 6)

Així, 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. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional mateix ha dit igualment que l'Estat pot establir «un Registro único de alcance general y, en consecuencia, puede fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias para garantizar la centralización de todos los datos, pero en todas estas cuestiones el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas en la materia, sin que quepa, por tanto exigir a los administrados una doble solicitud de inscripción registral» (STC 67/1996, de 4 d'abril, FJ 3, i, en la mateixa línia, STC 203/1992, de 26 de novembre, FJ 4; 110/1991, de 20 de maig, FJ 3, i 87/1985, de 16 de juliol, FJ 6).

En conseqüència, l'article 5 de la Llei 13/2013, atès que centralitza les funcions registrals de naturalesa executiva en l'Administració estatal, sense motiu que justifiqui la necessitat imprescindible de fer-ho per a l'assoliment de la finalitat de la Llei, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 116.1 EAC.

5. En darrer lloc d'aquest fonament jurídic i del conjunt del Dictamen, examinarem l'article 6.2 de la Llei 13/2013. L'apartat segon d'aquest precepte 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.

Aquesta conferència, que, presumiblement, serà la Conferència Sectorial d'Agricultura i Desenvolupament Rural, es va constituir l'any 1983, està integrada pel ministre i els consellers autonòmics competents en la matèria, i té com a funcions: intercanviar informació i propostes en relació amb la política del sector; debatre i analitzar els avantprojectes de llei que promogui el departament; adoptar plans, projectes i programes conjunts; adoptar conjuntament acords i decisions; i determinar els criteris de distribució territorial de subvencions per a plans i programes conjunts de l'Estat i les comunitats autònomes (art. 8 i 9 del Reglament intern, aprovat per Acord de 13 de desembre de 1995).

Els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que manifesta la Generalitat els fonamenta en l'argument que l'article 6.2 de la Llei 13/2013 atribueix a la conferència sectorial estatal una posició de preeminència amb relació a les comunitats autònomes.

Per tal de donar resposta al retret que és objecte de la controvèrsia, en primer lloc cal que recordem la doctrina constitucional sobre la naturalesa de la figura de les conferències sectorials, a la qual hem fet referència en el DCGE 4/2011, de 14 d'abril, al qual ens remetem. Aquest tipus d'òrgans són essencialment cooperatius i tenen per finalitat la col·laboració institucional per a la coordinació de polítiques en un determinat sector o àmbit en el qual concorren tant les comunitats autònomes com l'Estat. Les conferències sectorials, tot i esdevenir espais aptes i idonis per a la presa de decisions, per bé que de manera desigual, segons de quina es tracti, no poden

modificar o vulnerar mitjançant la seva activitat l'ordre constitucional de distribució de competències.

En altres paraules, la Generalitat quan participa en una conferència sectorial ho fa com a titular de les competències que té assumides mitjançant l'Estatut, les quals no poden ser vulnerades pels acords que es puguin adoptar en el seu si. Així, a tall il·lustratiu de la jurisprudència constitucional que així ho ha recordat, podem citar, per totes, la STC 194/2004, de 4 de novembre, que remarca que, tant en el cas de la coordinació com en el de la cooperació, inclús quan aquesta s'articula mitjançant conferències sectorials: «su puesta en práctica no permite alterar las competencias propias de las Administraciones actuantes» (FJ 8 i 9).

D'acord amb aquest paràmetre, l'article 6.2 de la Llei 13/2013 ha de ser entès en el sentit que l'Estat incorporarà, en l'ordre del dia de la conferència sectorial a què fa referència, el Pla que recull les accions de foment que té previst dur a terme i el seguiment de les ja executades. La Generalitat, d'aquesta manera, no s'ha de veure condicionada per la norma examinada 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. Entenem, per tant, que el contingut de l'esmentat apartat 2 no imposa cap obligació, a banda del lògic deure de comunicació a efectes de la deguda col·laboració, ni situa en cap posició de subordinació jeràrquica l'Administració catalana.

En conseqüència, hem de concloure que aquest precepte no vulnera les competències de la Generalitat i, per tant, no és contrari a l'Estatut.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

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.

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.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.