

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6387 *Pleno. Sentencia 85/2015, de 30 de abril de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 6228-2013. Interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. Competencias sobre ordenación general de la economía y agricultura: nulidad de los preceptos legales que atribuyen a la Administración del Estado el ejercicio de funciones ejecutivas.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6228-2013 interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los artículos 3.2 y 3, y 5 de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 25 de octubre de 2013 el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3.2 y 3, y 5 de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.

Los motivos del recurso son, resumidamente expuestos, los siguientes:

El Abogado de la Generalitat de Cataluña comienza aludiendo a la finalidad y contenido de la Ley 13/2013 señalando que la finalidad de la citada Ley es «poner en marcha medidas que fomenten la integración y la potenciación de grupos comercializadores de base cooperativa y asociativa, 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 un tejido industrial agroalimentario en nuestras zonas rurales». Para ello uno de los aspectos clave es la figura denominada «entidad asociativa agroalimentaria prioritaria», a las que futuras convocatorias de ayudas y subvenciones estatales podrán otorgar una posición de preferencia. Indica también que la aplicación de la norma va a significar, presumiblemente, una alteración notable del actual mapa del asociacionismo agrario, de manera que van a desaparecer algunas entidades actuales en beneficio de la aparición de otras nuevas que ostenten el carácter de prioritarias. Señala además que las medidas de la Ley 13/2013 se enmarcan en

indicaciones que derivan de la normativa comunitaria, en la que se contienen diversas medidas de este tipo. Menciona asimismo la existencia de previas medidas, tanto estatales como autonómicas dirigidas al fomento de las sociedades cooperativas. En ese sentido, la Ley 13/2013 se viene a insertar en el contexto normativo genérico sobre el asociacionismo agrario y, como su propio título indica, afecta a las cooperativas en particular, respondiendo al mandato constitucional relativo a la promoción de dichas sociedades y, por equivalencia, de otras entidades asociativas. Tras lo anterior, analiza el contenido de la norma señalando que la vulneración del orden competencial denunciada se concreta en los apartados 2 y 3 del art. 3 «condiciones para el reconocimiento de las entidades asociativas prioritarias» y en el art. 5 «creación y funcionamiento del Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias».

El segundo apartado del escrito de interposición del recurso alude al marco competencial aplicable. La Ley 13/2013 se afirma dictada al amparo del art. 149.1.13 CE, encuadramiento que se comparte por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, que entiende que la materia concernida es la agricultura, en su consideración como sector de la actividad económica en el que se persigue realizar una actividad de fomento estatal. Recuerda el Abogado de la Generalitat la competencia exclusiva autonómica en agricultura y ganadería en los términos del art. 116.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). En este sentido la demanda alega, con cita de la doctrina de la STC 104/2013, que las normas estatales impugnadas no respetan los límites que derivan de la citada doctrina constitucional. Indica que cabe aceptar que la Ley 13/2013 responde el establecimiento de «las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» en palabras de la STC 135/2012, FJ 2. En este caso se trataría de unas medidas de fomento que priorizarían la integración de cooperativas y otras entidades asociativas de carácter agroalimentario con el objeto de favorecer su eficiencia en el actual sistema productivo. No le merece la misma consideración lo que respecta a los límites a los que ha de ceñirse la citada competencia estatal ya que no resulta justificada la atribución en exclusiva a las instancias administrativas estatales de la realización de las funciones de carácter ejecutivo previstas en la Ley, pues el sector agroalimentario (agrario y ganadero) está materialmente atribuido a la competencia exclusiva autonómica.

De acuerdo con ello las cuestiones impugnadas se concretan en la centralización de las funciones ejecutivas en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que prevén los arts. 3.2 y 3, y 5 por no ajustarse a los límites que para el art. 149.1.13 CE que derivan tanto del bloque de la constitucionalidad como de la propia jurisprudencia, siendo uno de dichos límites el ejercicio de las funciones ejecutivas de gestión por las Comunidades Autónomas que resultan competentes en razón de la materia afectada, cuando su traslado a instancias estatales no resulte indispensable para la obtención de los objetivos perseguidos, sin que dicho traslado pueda justificarse tampoco en la finalidad de fomento de la norma, pues la potestad de gasto del Estado no es un título atributivo de competencias, ni tampoco lo es la supraterritorialidad que se prevé en los arts. 1 y 3.1 b) de la Ley 13/2013, al exigir que las entidades asociativas prioritarias deban «tener implantación y un ámbito de actuación económico que sean de carácter supraautonómico». Con cita de la doctrina de la STC 38/2012 recuerda que el alcance territorial que desborda o es superior al ámbito de la Comunidad Autónoma no equivale necesariamente a un título competencial en favor del Estado, que permita la centralización de las facultades gestoras a favor de la Administración central. Así, el Abogado de la Generalitat de Cataluña entiende que «la condición del carácter supraautonómico no puede operar como regla general favorable al traslado de las funciones gestoras a los órganos estatales, en detrimento de la administración a quien corresponde el ejercicio de las competencias ejecutivas en la materia afectada. La centralización estatal de determinadas funciones ejecutivas tan solo, y de forma excepcional, sería válida cuando se acreditara que se convierte en la única vía posible para alcanzar la finalidad de la Ley, circunstancia que en ningún caso deriva

inmediata ni automáticamente de que las entidades asociativas prioritarias deban tener implantación y un ámbito de actuación económico de carácter supraautonómico, que es el requisito establecido en el presente caso».

Igualmente, con cita de la STC 194/2011, señala que la doctrina del Tribunal declara que el principio de territorialidad de las competencias autonómicas no implica necesariamente que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a lo largo del territorio de más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia y la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado. Eso es lo que va a ocurrir en el presente caso obviando que el Estado debe actuar respetando que las funciones ejecutivas se realicen por las instancias autonómicas competentes, pues desde sus competencias normativas está habilitado para establecer la disciplina normativa de una materia incluyendo en la misma la fijación de los puntos de conexión que resulten procedentes a tal efecto. En conclusión, el Abogado de la Generalitat estima que «el Estado, de acuerdo con la habilitación competencial del artículo 149.1.13 CE, puede desarrollar una actividad de fomento en la materia de agricultura y, más concretamente en beneficio de las cooperativas y entidades agroalimentarias que decidan integrarse, su regulación debe respetar los límites que le imponen las competencias exclusivas autonómicas en dicha materia, que incluyen, en todo caso, el ejercicio de las funciones ejecutivas respecto de las entidades de su territorio».

Conforme a lo anterior, estima inconstitucional la atribución a la Administración del Estado de la realización de las funciones ejecutivas relativas al reconocimiento, control y registro de las entidades asociativas prioritarias que se deriva de los apartados 2 y 3 del art. 3 y del art. 5 de la Ley 13/2013. El artículo 3.2 atribuye al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la facultad para realizar el reconocimiento de la condición de entidad asociativa prioritaria, a solicitud de la interesada y de acuerdo con el procedimiento que se establezca reglamentariamente. Por tanto, se trata de una función ejecutiva que tiene como objeto permitir que la entidad afectada pueda participar en todos los procesos de convocatoria de las ayudas públicas a los que se refiere la Ley, disfrutando de una situación de preferencia. A continuación, el art. 3.3 establece que las entidades asociativas agroalimentarias reconocidas como prioritarias, las entidades que las integren, así como los productores que formen parte de las mismas, no podrán beneficiarse de las ayudas si no cumplen los requisitos exigidos para mantener su condición y acreditan su mantenimiento. De ello deduce que el art. 3.3 atribuye tácitamente al Ministerio la función ejecutiva relativa al seguimiento y control de las entidades por él reconocidas como entidades prioritarias en orden a que acrediten que mantienen los requisitos para serlo.

Con la citada regulación se produce el inconstitucional resultado de que las cooperativas y entidades agrarias que se integren en entidades de ámbito supraautonómico pasen a depender de la Administración del Estado, lo que va en contra del bloque de la constitucionalidad, que atribuye a las Comunidades Autónomas las competencias de carácter ejecutivo en esta materia, en relación con las cooperativas y entidades agrarias del respectivo territorio. Esta centralización no cumple, a juicio del Abogado de la Generalitat, los requisitos exigidos para el desapoderamiento autonómico de la función ejecutiva, de manera que la Comunidad Autónoma debe poder ejercer las facultades de gestión y ejecución con respecto a las entidades que operan en el sector agroalimentario, lo que incluye «la aplicación de la legislación estatal con la finalidad de llevar a cabo el reconocimiento de las entidades asociativas prioritarias». Dicha tarea se califica como instrumental y, por tanto, ejecutiva, en virtud de la que la Administración competente verifica y acredita que la entidad asociativa reúne y mantiene los requisitos fijados para disfrutar de preferencia en la obtención de la financiación pública. Debe inscribirse, por tanto, en la esfera competencial de la Generalitat, porque no se acredita ni se deduce de manera razonable motivo alguno que convierta en indispensable la centralización estatal del acto de reconocimiento a efectos de conseguir la finalidad de la norma. Además la remisión reglamentaria del artículo 3 hace que el procedimiento vaya a tener un carácter notablemente reglado, con lo que, desde ese punto de vista, «no existe elemento alguno

que justifique excluir a las Administraciones autonómicas de la tramitación y resolución del citado procedimiento de reconocimiento». Y si fuera necesario fijar algún punto de conexión correspondería al legislador estatal establecerlo, pero la omisión de esta previsión, en ningún caso puede desplazar la competencia al Estado. Por todo ello el Abogado de la Generalitat concluye que el art. 3.2 y 3 de la Ley 13/2013, en la medida en que centraliza a favor del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente las funciones ejecutivas de reconocimiento y posterior acreditación del mantenimiento, de la condición de entidad asociativa prioritaria, vulnera las competencias de la Generalitat que establece el art. 116.1 EAC.

En cuanto al artículo 5, la demanda considera que crea un nuevo registro en el que deberán inscribirse las entidades que sean reconocidas como prioritarias, en aplicación de lo dispuesto en la misma Ley y en el futuro reglamento que la desarrolle. El sistema registral de naturaleza administrativa que establece el precepto se configura en torno a la relación entre el Ministerio y las entidades del sector reconocidas como prioritarias, pero no distingue en su ámbito de aplicación sino que comprende todas las entidades asociativas que reúnan esta condición, con independencia del hecho de que desarrollen principalmente su actividad en una Comunidad Autónoma concreta. De la misma manera que en el artículo 3 se determina que el reconocimiento corresponderá a la Administración estatal, en el artículo 5 el conjunto de funciones de inscripción, comunicación, mantenimiento y actualización de los datos registrales se atribuye a esa misma Administración, que operará como único enlace con las entidades del sector que obtengan el carácter prioritario. Esta configuración omite cualquier tipo de intervención autonómica sin aportar ningún elemento del que se deduzca la necesidad de centralizar las funciones ejecutivas de carácter registral. La demanda cita la doctrina constitucional en materia de registros administrativos y concluye que el art. 5 de la Ley 13/2013 «puesto que centraliza las funciones registrales de naturaleza ejecutiva en la Administración estatal, sin motivo que justifique la necesidad imprescindible de hacerlo para la consecución de la finalidad de la Ley, vulnera las competencias de la Generalitat según dispone el artículo 116.1 EAC. Todo ello, sin perjuicio del lógico deber de comunicación de la información a efectos de la debida colaboración interadministrativa».

2. Mediante providencia de 19 de noviembre de 2013 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Cataluña y, en su representación y defensa, por el Abogado del mismo, contra los arts. 3, apartados 2 y 3, y 5 de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado el 3 de diciembre de 2013 el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno solicitando una prórroga en el plazo para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 4 de diciembre de 2013.

4. Mediante escrito registrado con fecha 4 de diciembre de 2013, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 12 de diciembre de 2013.

5. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado interesando la desestimación del recurso fueron registradas en este Tribunal el día 30 de diciembre de 2013.

Comienza señalando que los preceptos objeto de impugnación constituyen legislación básica al amparo del art. 149.1.13 y 14 CE. El artículo 3 fija las directrices y criterios globales, precisamente, de ordenación de la actividad económica que se trata de poner en práctica en aras de los fines propuestos para la mejora del sector. Fines de fomento de la integración de las sociedades cooperativas y de otras entidades asociativas que operan en el sector agroalimentario para su constitución o ampliación en un ámbito supraautonómico. Ante la elevada atomización del sector la norma persigue la integración de los operadores fomentando el fenómeno asociativo mediante el otorgamiento de las ayudas y beneficios que la Ley establece, buscando el redimensionamiento de las estructuras productivas, mediante la integración de las cooperativas y demás formas jurídicas del asociacionismo agrario. Para ello, las entidades interesadas habrán de ser calificadas como entidades prioritarias, obteniéndose esta condición legal si se reúnen los requisitos que el apartado 1 del art. 3 establece de forma unificada para todo el territorio nacional. Entiende que la demanda coincide en el planteamiento general de la norma en el sentido de que la misma persigue un objetivo de promoción general para toda la economía del país en el sector correspondiente.

Sentado lo anterior, argumenta que la consecución de los objetivos prioritarios de ordenación económica perseguidos por la norma básica presupone su ejecución por el órgano estatal competente a fin de que éste asuma las facultades de comprobación de los requisitos exigidos y asignar la calificación prevista. Señala que no se trata de la simple eventualidad de la adopción de medidas de control a adoptarse legítimamente por las Comunidades Autónomas, con efectos indirectos fuera de su respectivo territorio. De admitirse la tesis de la Comunidad Autónoma, que sostiene que los supuestos previstos en el artículo 3.1 son meros puntos de conexión, para el ejercicio luego de la competencia autonómica de ejecución de la legislación estatal, se les estaría atribuyendo una competencia para efectuar el reconocimiento y acreditación de las entidades asociativas como entidades prioritarias a los efectos de ese art. 3 de la Ley 13/2013, es decir una competencia «de verdadero efecto directo en la ordenación económica general del país, con impacto configurador de la situación económica del sector. No consistiría en una competencia que ejercida por la Comunidad Autónoma dentro de su respectivo ámbito material de competencias asumidas y dentro de su territorio, tuviera no obstante un mero efecto jurídico derivado supra autonómico, o que indirectamente afectase a la economía nacional o a todo el ámbito estatal en el sector respectivo, sino que incidiría y modularía de manera directa ese ámbito supraterritorial de relaciones», suponiendo una decisión de ordenación general de la economía a nivel estatal.

A juicio del Abogado del Estado, «se generaría un fraccionamiento en cuanto a la labor de apreciación de algunos de los requisitos. Cierto es que la mayoría de esos requisitos que los interesados han de reunir inexcusablemente para obtener la condición de entidad prioritaria, según están descritos en la ley, poseen un carácter ajustado en gran parte, y que tratan de evitar en lo posible el margen de discrecionalidad, lo que, pese a todo, no elude la necesidad de apreciación fáctica o valoración específica de cada requisito, que no es tan clara como puede parecer del tenor literal de los apartados del art. 3.1, ya que se trata de elementos (carácter supraautonómico, implantación en un territorio, disposiciones reguladoras o posición de dominio) que no pueden por su propia naturaleza ejecutarse prevalentemente en el territorio de una Comunidad Autónoma, por tener naturaleza necesariamente difusa y de cómputo nacional». Esa fragmentación también surgiría si se pretendiese retener aquí la potestad reglamentaria de la legislación estatal. Junto a esa valoración que corresponde a un órgano estatal, le ha de ser también reconocida la posibilidad de aprobar el procedimiento para ejercer esa competencia de reconocimiento. Afirma al respecto que «entiende esta representación procesal que sólo el Estado puede en virtud de la especial naturaleza del programa enjuiciado y del sistema productivo en que se inscribe, establecer los mecanismos necesarios para garantizar la igualdad en la obtención, sin superar los topes de cada supuesto, y de acuerdo con un sistema que salvaguarde la plena efectividad de las medidas que pone en marcha».

Igualmente sostiene que el funcionamiento y gestión del registro administrativo creado por el art. 5 de la Ley 13/2013 constituye una actividad que, en el marco de los objetivos de ordenación general perseguidos por la norma, demanda una gestión única. Se trata de un «registro administrativo cuya competencia adicional de adscripción orgánica y funcionamiento debe ir ligada a la competencia material para dictar las normas y la regulación de las bases o directrices de ordenación de que se trata». Indica al respecto que si se parte de la «necesaria competencia del Estado, como veíamos en las alegaciones anteriores, para ejecutar en este ámbito su propia legislación valorando los requisitos exigidos por el art. 3.1 y en su caso otorgar el reconocimiento a las entidades solicitantes, es preciso a la vez, como consecuencia derivada, concluir que el registro público que tiene por fin u objetivo el control de aquellas decisiones tomadas por el órgano estatal, decisiones que atañen tanto al reconocimiento inicial como también a la actividad de comprobación ulterior del mantenimiento de la condición, debe en coherencia atribuirse al órgano estatal de decisión». Destaca que tal inscripción es a petición de la cooperativa y sin violentar la capacidad de regirse por la norma autonómica. Por ello entiende que «será la Administración del Estado la que resulte competente para aprobar la normativa reglamentaria prevista en el apartado 5 de ese mismo art. 5 de la Ley, que habrá de prever y regular el procedimiento y condiciones de la inscripción y de la baja o cancelación en su caso de las entidades, así como el proceso a configurar normativamente para la gestión, publicidad y actualización del mismo Registro. Máxime además cuando se trata, creemos, de un registro administrativo pero no de simple recopilación o almacenaje de información, sino que a juzgar por el tenor de los apartados 3, 4 y el mismo 5 relativo a la previsión de aprobación del reglamento de procedimiento, resulta que nos hallamos más bien ante la creación de un registro con una finalidad de control en el sentido más estricto del término». Se trata, en suma, de un registro administrativo creado como instrumento en sí de control ejecutivo, y cuyas inscripciones tienen un carácter obligatorio para la obtención de la ayuda. Según el Abogado del Estado, el carácter centralizado de la competencia de llevanza y gestión del registro creado es imprescindible para su efectividad y por tanto para evitar la frustración de los objetivos de la Ley 13/2013.

6. Por providencia de 28 de abril de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 30 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 3, apartados 2 y 3, y 5 de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.

El artículo 3 impugnado establece las condiciones para el reconocimiento de las entidades asociativas prioritarias y el artículo 5 regula el denominado registro nacional de entidades asociativas prioritarias, creado en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y, adscrito a la Dirección General de la Industria Alimentaria.

La Generalitat de Cataluña no discute que el Estado, al amparo del art. 149.1.13 CE, puede optar por favorecer, mediante lo previsto en la Ley 13/2013, la integración de las cooperativas y otras entidades asociativas del sector agroalimentario sino que únicamente cuestiona los apartados 2 y 3 del artículo 3 y el artículo 5, por considerar que atribuyen funciones ejecutivas al Estado de modo contrario al orden constitucional de distribución de competencias. En lo que a los primeros respecta, controvierte la atribución al Estado de la competencia ejecutiva de reconocimiento de la condición de entidad asociativa prioritaria (art. 3.2), así como la de verificación de los requisitos para el mantenimiento de la consideración de entidad asociativa prioritaria (art. 3.3). El artículo 5 determina que el Registro en el que deberán inscribirse las entidades que sean reconocidas como entidades asociativas prioritarias es estatal y se gestiona en el seno del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Para la Generalitat todas estas actividades deberían corresponder a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en

materia de agricultura, pues no existe ningún elemento del que se deduzca la necesidad de centralizar estas funciones, sin que pueda ser calificada como tal la exigencia de que las entidades tengan una implantación y un ámbito de actuación supraautonómico, como dispone el artículo 3.1 b), que no ha sido impugnado.

El Abogado del Estado ha negado las vulneraciones denunciadas sosteniendo que la asunción por la Administración General del Estado de las funciones ejecutivas reguladas en los preceptos impugnados es indispensable para la consecución de los objetivos prioritarios de ordenación económica perseguidos por la norma básica estatal, pues sólo así se garantizará la aplicación uniforme de la norma.

2. Expuestas las posiciones de las partes enfrentadas en el recurso y el contenido de la norma debemos comenzar por encuadrar competencialmente la cuestión debatida en el ámbito material que le sea propio.

En ese sentido ambas partes han coincidido en que, dada la finalidad de la Ley 13/2013, esta materia no es otra que la agricultura y ganadería entendida como sector económico, criterio que no cabe sino confirmar ahora.

En la materia agricultura, Cataluña ostenta competencias exclusivas según el art. 116.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), exclusividad que ha de ser entendida en los términos de nuestra doctrina (STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59 y 64) y «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13 y 16 de la Constitución», como dispone el citado precepto estatutario. En este sentido, la STC 11/2015, de 5 de febrero, FJ 4, recuerda, con cita de la STC 74/2014, de 8 de mayo, FJ 3, que «la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE tiene un 'carácter transversal', ya que 'aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como 'exclusiva' en su Estatuto... esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica».

Ya hemos señalado que la Generalitat de Cataluña no ha discutido, salvo en los aspectos controvertidos, el encuadramiento competencial de la Ley 13/2013, en el art. 149.1.13 CE, tal como afirma su disposición final primera, por lo que procede ahora que recordemos nuestra doctrina sobre este título competencial estatal en relación específicamente con la agricultura. La ya citada STC 11/2015, FJ 4, por remisión a la STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 2, ha recordado que «el sector de la agricultura y la ganadería es de aquellos que por su importancia toleran la fijación de líneas directrices y criterios globales de ordenación así como previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector, destacando que «...en materia de agricultura y ganadería, siendo la competencia específica de las Comunidades Autónomas... el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía»».

Admitido entonces que la competencia estatal del art. 149.1.13 CE ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de los fines de ordenación del sector al que se refiera [STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4 b)], también tenemos declarado que «el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su «objetivo predominante», así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado [por todas, STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 d)]» (STC 143/2012, de 2 de julio, FJ 3).

En parecidos términos, la STC 104/2013, FJ 5, recogiendo la doctrina de la STC 34/2013, ha señalado lo siguiente a propósito de los límites a los que ha de ajustarse la

competencia estatal ex art. 149.1.13 CE: «la ordenación general de la economía hace posible la intervención del Estado a través de medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas, que no pueden quedar en ningún caso vacías de contenido a causa de la intervención estatal, que, a su vez, llegará hasta donde lo exija el principio que instrumenta, límite éste cuya observancia se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas. Así, el primer límite asegura que el ejercicio de la competencia estatal no elimina por completo la competencia autonómica colindante y la segunda de las condiciones, al requerir que haya un principio al que se encamine la intervención estatal y que ésta llegue solo hasta donde lo exija aquél, refleja el carácter directivo como nota que identifica las bases de la planificación general de la actividad económica y las distingue de la noción general de bases».

3. Asimismo, dado que en el presente conflicto se plantean cuestiones relacionadas con la utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias al Estado, será útil aludir a nuestra doctrina al respecto, recordada en la STC 27/2014, de 13 de febrero, FJ 4, en los términos siguientes:

«En suma, las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no revierten, en principio, al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial, pues semejante traslado de la titularidad no puede ser considerado la regla general. Por el contrario, la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución o el traslado de la titularidad de competencias al Estado en ámbitos, en principio, reservados a las competencias autonómicas tiene, según nuestra doctrina, carácter excepcional, de manera que sólo podrá tener lugar 'cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supra-ordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8)' (STC 35/2012, FJ 5, con cita de la STC 194/2011, FJ 5).

Así pues, de la doctrina que se ha expuesto resulta que, si bien el desplazamiento de las competencias autonómicas y su asunción por el Estado en supuestos de supraterritorialidad no está constitucionalmente impedida, sí que reviste un carácter excepcional, pues la regla general, en el caso de competencias ejecutivas como las que en el presente proceso se ponen en cuestión, será su asunción por las Comunidades Autónomas en los casos en los que, conforme a la delimitación de competencias en la materia de que se trate, éstas ostenten las competencias de dicha naturaleza. La concurrencia de la excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado habrá de ser valorada, por tanto, en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad en la asunción de funciones ejecutivas (así, STC 194/2011, FJ 6), como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate (en los mismos términos, STC 95/2013, FJ 9).»

4. Conforme a dicha delimitación competencial podemos ya resolver el recurso comenzado por el artículo 3, apartados 2 y 3, que disponen lo siguiente:

«Artículo 3. *Condiciones para el reconocimiento de las entidades asociativas prioritarias...*

2. A solicitud de la entidad interesada, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente procederá al reconocimiento de la entidad asociativa prioritaria, conforme al procedimiento que se establezca reglamentariamente.

3. Las entidades asociativas agroalimentarias reconocidas como prioritarias, las entidades que las integren y los productores que formen parte de las mismas, que no cumplan con los requisitos exigidos para mantener su condición, no podrán beneficiarse de las ayudas y beneficios previstos en las normas reguladoras de su concesión. Reglamentariamente se determinará la forma y condiciones en que se deba acreditar el mantenimiento de los requisitos y las consecuencias de su pérdida.»

A la luz de la doctrina constitucional expuesta y, al objeto de resolver la controversia competencial planteada sobre estos dos preceptos, debemos examinar si es posible encuadrarlos en el título competencial sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), para lo cual hay que determinar, en primer lugar, la finalidad de la norma estatal en la que se insertan para posteriormente examinar si existen razones que justifiquen la atribución al Estado de las funciones ejecutivas controvertidas, atendiendo «tanto al contenido de los preceptos impugnados, dentro del marco jurídico en el que se insertan, como a los argumentos aportados por el Abogado del Estado para fundamentar tal excepcionalidad» (STC 61/2015, de 18 de marzo, FJ 4).

Ya hemos señalado que, según su exposición de motivos, la finalidad de la Ley 13/2013 es fomentar «la integración y la potenciación de grupos comercializadores de base cooperativa y asociativa, 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 un tejido industrial agroalimentario en nuestras zonas rurales». Para la consecución de dicha finalidad de fomento de la integración cooperativa y asociativa para así incrementar la capacidad comercializadora y económica del sector productor se utiliza la figura de la denominada entidad asociativa agroalimentaria prioritaria, a través de la que se promueve el impulso y fomento de la fusión o integración cooperativa para favorecer su competitividad, modernización e internacionalización. En concreto, la condición de entidad asociativa agroalimentaria prioritaria supone el reconocimiento de preferencia, que no puede tener carácter absoluto, en el otorgamiento de las ayudas o subvenciones previstas en el art. 4 de la Ley 13/2013 y que podrán ser financiadas por la Administración general del Estado y por las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 6.

A estos efectos pueden gozar de la condición de entidad asociativa prioritaria, conforme al art. 1.3 de la Ley 13/2013, «las sociedades cooperativas, las cooperativas de segundo grado, los grupos cooperativos, las sociedades agrarias de transformación, las organizaciones de productores con personalidad jurídica propia, reconocidas de acuerdo con la normativa comunitaria en el ámbito de la Política Agraria Común y las entidades civiles o mercantiles, siempre que más del 50 por 100 de su capital social pertenezca a sociedades cooperativas, a organizaciones de productores o a sociedades agrarias de transformación». Para gozar de dicha condición han de cumplir, además, los siguientes requisitos: tener implantación y un ámbito de actuación económico que sean de carácter supraautonómico; llevar a cabo la comercialización conjunta de la totalidad de la producción; tener el volumen de facturación determinado en el Real Decreto 550/2014 y establecer previsiones relativas al funcionamiento democrático de la entidad, evitando la posición de dominio de uno o varios de sus miembros.

Es claro que el fomento en el sector de las entidades asociativas agroalimentarias así definidas para incrementar su tamaño e, indirectamente, su competitividad es una finalidad que puede legítimamente perseguirse con fundamento en el art. 149.1.13 CE, sin que

haya sido discutida por la Generalitat de Cataluña. La cuestión a dilucidar es si para ello es ineludible la centralización de las funciones ejecutivas que se derivan de los artículos 3.2 y 3.3.

El art. 149.1.13 CE puede en determinados casos justificar la reserva de funciones ejecutivas al Estado y también permitir el uso de la supraterritorialidad como título atributivo de competencias al Estado, pero para que dicho supuesto pueda ser considerado conforme al orden competencial han de cumplirse dos condiciones: que resulte preciso que la actuación de que se trate quede reservada al Estado para garantizar así el cumplimiento de la finalidad de ordenación económica que se persigue, la cual no podrá conseguirse sin dicha reserva, y, por otro lado, que el uso del criterio supraterritorial resulte justificado en los términos de nuestra doctrina, esto es, atendiendo tanto a las razones aportadas como a la congruencia de la reserva de la función con el régimen de la norma.

Ninguna de las dos condiciones se cumple en el caso del artículo 3.2.

En esencia el Abogado del Estado ha sostenido que cada decisión individual reconociendo a una determinada entidad la condición de prioritaria afecta a la ordenación general del sector agrario, por lo que, dado el objetivo que la Ley 13/2013 persigue, es necesario que este tipo de actuaciones permanezca en manos estatales, pero no ha justificado las razones por las que es imprescindible llevar la uniformidad a tal extremo en un ámbito de fomento del asociacionismo agrario en el que las potestades normativas permanecen indiscutidamente en manos del Estado.

Como se desprende de la propia Ley 13/2013, el reconocimiento de la condición de entidad prioritaria se traduce en permitir que la entidad así calificada pueda participar en procesos de convocatoria de las ayudas públicas a los que se refiere la Ley, disfrutando de una situación de preferencia. En ese sentido, no ha resultado controvertido que la Ley 13/2013 asigne al Estado la fijación de la totalidad de los aspectos relativos a los requisitos para disfrutar de la condición de prioritarias así como el desarrollo del procedimiento correspondiente para su reconocimiento. De hecho, tanto la Ley 13/2013 (art. 3.1) como su desarrollo reglamentario en el Real Decreto 550/2014 establecen reglas precisas respecto a las condiciones que han de cumplir las entidades que aspiren a dicha calificación. De modo que, desde la perspectiva del art. 149.1.13 CE, no existe elemento alguno que justifique excluir a las Comunidades Autónomas de las decisiones de aplicación de la norma estatal mediante la tramitación y resolución del citado procedimiento de reconocimiento. No se acredita motivo alguno que convierta en indispensable la centralización estatal del acto de reconocimiento a efectos de la consecución de la finalidad de la norma. Se trata de una tarea esencialmente instrumental y, por tanto, ejecutiva, en virtud de la cual la administración competente verifica y acredita que la entidad asociativa reúne los requisitos fijados para disfrutar de preferencia en la obtención de la financiación pública. Dicho en otros términos, dado que la finalidad que se persigue es el fomento del asociacionismo agrario para incrementar la dimensión de las entidades, estableciendo para ello futuras condiciones de preferencia en determinadas ayudas y subvenciones públicas, esa medida de ordenación económica no exige la reserva de funciones ejecutivas al Estado pues la finalidad de fomento no se ve impedida por la atribución a las Comunidades Autónomas de la potestad ejecutiva de reconocimiento, que, en todo caso, se traducirá, en última instancia, en un régimen de gestión de ayudas y subvenciones que deberá ajustarse a los términos establecidos por la doctrina de este Tribunal (por todas, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8).

No resultan evidentes tampoco las razones que justificarían la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución de competencias al Estado, sin que el Abogado del Estado haya hecho alusión alguna al respecto. El legislador estatal ha conectado inmediatamente el carácter supraautonómico de las potenciales entidades demandantes de ayudas y subvenciones al amparo del régimen jurídico de la norma con la preceptiva necesidad de que su reconocimiento como entidades prioritarias sea realizado por la Administración estatal. Una equivalencia que es contraria a la doctrina que determina la necesaria existencia de razones que justificarían la excepcionalidad de esta decisión unitaria de carácter centralizado. En otras palabras, y como afirmamos en las

STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 6, y 53/2012, de 15 de marzo, FJ 5, bien que en relación a materias distintas a la ahora examinada, «el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, no puede ser asumido como solución sin más».

Ya hemos establecido que la centralización estatal de determinadas funciones ejecutivas tan solo, y de forma excepcional, sería válida cuando se acreditara que se convierte en la única vía posible para alcanzar la finalidad de una ley dictada al amparo de un título competencial legítimo, circunstancia que ya hemos comprobado que no concurre, y que en ningún caso deriva del posible carácter supraautonómico o supraterritorial de las entidades que pueden concurrir a las ayudas a convocar. Se trata, entonces, de una materia que, en la medida en que ha de limitarse a una labor aplicativa de los requisitos establecidos por el Estado con la precisión que estime conveniente, admite su ejercicio por las Comunidades Autónomas (en un sentido similar, STC 25/2015, de 19 de febrero, FJ 5, en relación con las becas de movilidad, y la ya citada STC 61/2015, FJ 4, respecto a los certificados de profesionalidad en soporte telemático), sin que, por tanto, sea preciso atribuirle a un único titular. Como señala la STC 27/2014, de 13 de febrero, FJ 5, con cita de la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 11: «Precisamente el dato de que la competencia normativa del Estado en esta materia sea completa, sin que quede ningún espacio de regulación externa a las Comunidades Autónomas, que sólo disponen de una competencia de ejecución, quedando por ello garantizada en tan alto grado la unidad de acción, determina que deba apreciarse de forma mucho más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, que este Tribunal admite sólo para supuestos tasados (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11)». La reserva de funciones ejecutivas tampoco es congruente con el resto de la regulación pues, como ya hemos apreciado, únicamente se traduce en la concesión de un régimen de preferencia a concretar por las bases de convocatoria de determinadas ayudas y subvenciones, sometidas en todo caso a su regulación específica.

Por último, y aunque no ha sido alegado por el Abogado del Estado, ha de advertirse que el riesgo de fraccionamiento de la actividad pública no existe, pues, en todo caso, siempre sería posible que el Estado, en uso de sus competencias, determine el punto de conexión en función del cual se fije la instancia territorial competente.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a considerar que, en este caso, no ha quedado acreditado que las actuaciones controvertidas deban ser necesariamente realizadas por el Estado, con lo que el artículo 3.2 excede de las competencias estatales ex art. 149.1.13 CE, siendo inconstitucional y nulo.

Distinta ha de ser nuestra conclusión, sin embargo, por lo que respecta al artículo 3.3. Este precepto fija una cláusula general que prescribe el mantenimiento a lo largo del tiempo del carácter prioritario de las entidades, como requisito indispensable para poder acceder al régimen de los beneficios y ayudas que se determinen en las correspondientes convocatorias. Sin embargo no hace mención alguna al órgano administrativo a quien corresponde el ejercicio de las funciones de verificación de los requisitos para el mantenimiento de esa consideración como entidad asociativa prioritaria y, por tanto, no impide que esa función sea asumida por las Comunidades Autónomas, lo que, en esos términos, permite excluir la vulneración denunciada.

5. Debemos examinar ahora el artículo 5 relativo al registro nacional de entidades asociativas prioritarias, precepto que dispone lo siguiente:

«Artículo 5. *Creación y funcionamiento.*

1. Se crea en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, adscrito a la Dirección General de la Industria Alimentaria, un Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias, en el que se inscribirán las entidades de esta naturaleza reconocidas de acuerdo con lo establecido en la presente ley y en su reglamento de desarrollo.

2. La inscripción en el registro supondrá la incorporación al mismo tanto de los datos correspondientes a la entidad asociativa prioritaria, como de los relativos a las entidades asociativas que la integran y la relación de productores que forman parte de las mismas, con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

3. Las anteriores inscripciones en el Registro se realizarán a petición de la entidad asociativa prioritaria y una vez comprobado por el Ministerio el cumplimiento de los requisitos establecidos.

4. Los responsables de las entidades asociativas prioritarias vendrán obligados a comunicar al Ministerio los cambios que pudieran afectar a su condición de prioritarias cuando se produzcan. Adicionalmente, con carácter anual, procederán a actualizar la relación de productores que forman parte de las mismas.

5. Se regulará reglamentariamente el procedimiento y condiciones para la inscripción y baja de las entidades, en el Registro así como el proceso a desarrollar para su control, mantenimiento y actualización.»

La Generalitat de Cataluña no cuestiona la existencia del registro estatal pero alega que su regulación omite cualquier tipo de intervención de las Administraciones autonómicas con competencias en la materia, sin aportar ningún elemento del que se deduzca la necesidad de centralizar las funciones ejecutivas de carácter registral y que se configura en torno a la relación entre el Ministerio y las entidades del sector acreditadas como prioritarias. Por el contrario, el Abogado del Estado ha sostenido que el funcionamiento y gestión del registro administrativo constituye una actividad que, en el marco de los objetivos de ordenación general perseguidos por la norma, demanda una gestión única.

Esta queja se presenta vinculada a la que se formula respecto a la actividad ejecutiva de reconocimiento, de manera que debemos tener en cuenta las conclusiones allí alcanzadas, en el sentido de que el reconocimiento de la condición prioritaria de la entidad asociativa no es una actuación imprescindible para asegurar el cumplimiento de las bases, habida cuenta del carácter marcadamente reglado de tales actuaciones. A lo anterior ha de añadirse la consolidada doctrina constitucional en materia de registros administrativos a la que hace mención la STC 11/2015, FJ 6, de la que «se desprende, de un lado que «es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad» y, a este fin, «fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias» para garantizar su centralización. Aunque también hemos dicho, de otro, que en estas cuestiones «el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas» en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único, estas otras facultades, de índole ejecutiva, «exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible» (STC 243/1994, fundamento jurídico 6) [STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12]».

Conforme a la doctrina constitucional que se acaba de citar es indudable que el Estado está competencialmente habilitado para la creación de este Registro pero, al tratarse de un ámbito en el que ya hemos determinado que no ostenta competencias ejecutivas, ha de aceptar las propuestas de inscripción que le formulen las Comunidades Autónomas, sin que los órganos de la Administración general del Estado puedan asumir otras funciones ejecutivas que la mencionada inscripción, a partir de la información suministrada por las Comunidades Autónomas (en el mismo sentido, STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 12). De lo anterior resulta que incurrirán en infracción del orden competencial aquellos aspectos del artículo 5 de los que se desprenda la centralización de las funciones ejecutivas en el Estado en términos opuestos a la doctrina que se acaba de recoger. Eso es lo que sucede con las referencias al «Ministerio» recogidas en el segundo inciso del apartado 3 «y una vez comprobado por el Ministerio el cumplimiento de los requisitos establecidos», y con el inciso «vendrán obligados a comunicar al Ministerio», del apartado 4, por lo que a tales

referencias han de ser declaradas contrarias al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos el art. 3.2, y las menciones «por el Ministerio» del art. 5.3 y «al Ministerio» del art. 5.4 de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a treinta de abril de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.