



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 18/2010, de 19 de juliol,
sobre el Reial decret 405/2010, de 31 de març, pel qual es regula
l'ús del logotip «Letra Q» en l'etiquetatge de la llet i els productes
lactis**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, en relació amb el Reial decret 405/2010, de 31 de març, pel qual es regula l'ús del logotip «Letra Q» en l'etiquetatge de la llet i els productes lactis (BOE núm. 79, d'1 d'abril de 2010. Correcció d'errades BOE núm. 118, de 14 de maig de 2010).

ANTECEDENTS

1. El dia 8 de juliol de 2010 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 608) un escrit del conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, de 6 de juliol de 2010, pel qual es va comunicar al Consell l'acord del Govern de la Generalitat, de la mateixa data, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre els articles 1, primer paràgraf; 2; 3, apartats 1, 2, 3 i 4; 4, apartats 1, 2, 3 i 5; 5; 7 i disposició final primera del Reial decret 405/2010, de 31 de març, pel qual es regula l'ús del logotip «Letra Q» en l'etiquetatge de la llet i els productes lactis, segons allò que preveuen els articles 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

Aquesta sol·licitud es basa en la fonamentació següent:

«D'acord amb la seva disposició final primera, el Reial decret s'empara en la competència exclusiva de l'Estat sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, ex article 149.1.13 de la Constitució espanyola. Tanmateix, la regulació que incorpora aquest Reial decret podria comportar una vulneració de les competències de la Generalitat de Catalunya sobre l'agricultura i la ramaderia (art. 116 EAC), que comprenen la regulació del sector agroalimentari i la de la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders; així com una interferència en el sistema de qualitat alimentària que troba encabiment en l'àmbit material de la competència assumida sobre les denominacions i indicacions de qualitat (art. 128 EAC)».

Sobre la base de l'argumentació exposada, el Govern de la Generalitat, en data 25 de maig de 2010, va formular el requeriment previ d'incompetència

al Govern de l'Estat contra l'esmentat Reial decret 405/2010, que no va ésser atès, tal com es desprèn de la resposta adoptada en l'acord del Consell de Ministres de 25 de juny de 2010. Els textos del requeriment i la contesta, s'adjunten a la sol·licitud de dictamen a aquest Consell com annexos 1 i 2 respectivament.

Finalment, la sol·licitud concreta els motius pels quals es formula la petició de dictamen, que són, d'una banda, el caràcter preceptiu de l'esmentat dictamen, pel cas que s'acordés interposar el conflicte positiu de competència, i, de l'altra, la conveniència de disposar d'un dictamen jurídic que analitzi amb profunditat la conformitat del Reial decret amb el bloc de la constitucionalitat per tal que «permeti valorar la solidesa dels arguments jurídic amb els que podria comptar el fonament jurídic del possible conflicte positiu de competència.»

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 9 de juliol de 2010, un cop examinada la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen així formulada, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el president senyor Eliseo Aja.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 4, de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, va acordar adreçar-se al Govern de la Generalitat, a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. 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 19 de juliol de 2010.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha dit en els Antecedents, constitueix objecte del Dictamen d'aquest Consell el Reial decret 405/2010, de 31 de març, pel qual es regula l'ús del logotip «Letra Q» en l'etiquetatge de la llet i els productes lactis (en endavant Reial decret 405/2010). En concret, se sol·licita un pronunciament sobre els articles 1, primer paràgraf; 2; 3, apartats 1, 2, 3 i 4; 4, apartats 1, 2, 3 i 5; 5; 7 i disposició final primera de l'esmentada norma.

Atès que el Dictamen se sol·licita prèviament a la presentació d'un conflicte de competència, en aquest Fonament Jurídic procedirem, d'una banda, a explicitar, en allò essencial, el contingut del Reial decret, i, de l'altra, a exposar succintament els arguments continguts en el requeriment d'incompetència presentat pel Govern de la Generalitat i en la contestació que ha rebut aquest requeriment per part del Govern de l'Estat.

1. El Reial decret 405/2010, conté vuit articles, una disposició transitòria única i dues de finals. Com posa de manifest el títol mateix, i disposa l'article 1, l'objecte de la norma és «regular l'ús del logotip "Letra Q" a l'etiquetatge de la llet i els productes lactis, destinats a ser lliurats, sense transformació ulterior, al consumidor final».

L'ús del logotip «Letra Q» (les característiques del qual es fixen a l'annex 1 del Reial decret) es preveu per la norma objecte de dictamen com un sistema voluntari que garanteix, al seu torn, la traçabilitat completa del producte que s'estén més enllà del que obligava el Reial decret 217/2004, de 6 de febrer (par. 4 del preàmbul) i que no és «indicatiu de característiques de qualitat

singulars o especials més enllà de les derivades del fet de poder reconstruir en qualsevol moment la traçabilitat fins a l'explotació d'origen» (par. 6 del preàmbul).

Abans de seguir amb l'anàlisi del Reial decret 405/2010, convé apuntar aquí, tot i que es tractarà de manera més desenvolupada en el Fonament Jurídic següent, que el concepte de traçabilitat sorgeix en l'àmbit comunitari com «la possibilitat de trobar i seguir el rastre, a través de totes les etapes de producció, transformació i distribució, d'un aliment, un pinso, un animal destinat a la producció d'aliments o una substància destinats a ser incorporats en aliments o pinsos o amb probabilitat de ser-ho» (art. 3.15 del Reglament (CE) núm. 178/2002, del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de gener, sobre seguretat alimentària) i que la seva garantia s'implementarà com a obligatòria per als Estats membres, a través de l'article 18 del Reglament comunitari esmentat, a partir de l'1 de gener de 2005.

En l'àmbit relatiu a la llet i els productes lactis, l'Estat va aprovar el Reial decret 217/2004, de 6 de febrer, pel qual es regulen la identificació i el registre dels agents, els establiments i els contenidors que intervenen en el sector lacti, i el registre dels moviments de la llet. Aquesta norma, dictada a l'empara dels articles 149.1.13 i 149.1.16 CE, regula amb caràcter bàsic tot el procés de producció de la llet i el registre dels seus moviments, i estableix un sistema de traçabilitat, des del ramader fins a la indústria transformadora. Aquest procediment es va formalitzar a través d'una base de dades en entorn web anomenada «Letra Q», que, a més, preveia la utilització d'aquest logotip en les etiquetes que s'adherien als contenidors de la llet crua de vaca, configurant el que s'ha anomenat «Mòdul de traçabilitat».

Per la seva banda, el Reial decret 1728/2007, de 21 de desembre, va establir la normativa bàsica de control que han de complir els operadors del sector lacti i va modificar el Reial decret 217/2004.

Arribats a aquest punt, i seguint amb l'anàlisi del Reial decret objecte de dictamen, cal dir que, en l'article 2, fixa les definicions d'acord amb què s'ha d'interpretar la norma esmentada i entre les quals cal destacar que s'entendrà per «llet» i «productes lactis» als efectes de l'esmentada norma els identificats per l'article 1 del Reglament CE núm. 1234/2007 del Consell, de 22 d'octubre (llet i nata, tant concentrades, ensucrades i edulcorades com no).

En l'article 3 del Reial decret 405/2010 es fixa qui pot ser usuari del logotip en l'etiquetatge: els compradors transformadors, els industrials i els productors que destinin la llet i productes lactis obtinguts a la seva explotació a la venda directa al consum «sempre que garanteixi[n] la traçabilitat [...] en totes les fases que comprèn el [...] Reial decret» (ap.1). Això significa que el sistema que implantin en la fase que va des de l'entrada al centre de transformació fins a l'envasament final de la llet o productes lactis ha de garantir que es pugui reconstruir en qualsevol moment la traçabilitat fins a l'explotació d'origen (ap.4).

A més, la norma estableix un control extern de la traçabilitat per organismes independents de control que han d'estar acreditats (art. 4), als quals atribueix una sèrie d'obligacions (art.5).

Seguidament, en l'article 6, el Reial decret 405/2010 estableix el deure d'informació per part dels usuaris del logotip de l'inici de l'activitat a l'autoritat competent, amb la tramesa, com a mínim, de les dades fixades a l'annex II del mateix Reial decret i, en l'article, 7 preveu un règim

d'infraccions i sancions derivat de l'incompliment de les disposicions del Reial decret.

Finalment, la disposició final primera preveu que el Reial decret té caràcter de normativa bàsica a l'empara de l'article 149.1.13 CE, i la seva entrada en vigor es fixa per l'endemà de la seva publicació en el BOE (disposició final segona).

2. Una vegada tractat succintament el contingut del Reial decret 405/2010, i atès, com ja s'ha posat de manifest, que el Dictamen ens ha estat sol·licitat després del requeriment d'incompetència (art. 63 LOTC) presentat pel Govern de la Generalitat i la resposta del Govern de l'Estat en la qual aquest últim reafirma la seva competència, pot ser d'utilitat exposar breument els arguments utilitzats per l'un i l'altre per fonamentar la seva posició.

Pel que fa al requeriment d'incompetència, cal dir que, malgrat el Govern de Generalitat entén que tot el Reial decret afecta les competències de la Generalitat en matèria d'agricultura i ramaderia, l'esmentat requeriment no s'estén als preceptes que preveuen l'ús del logotip en la primera fase del procés de traçabilitat, ja que s'entén que aquest ja havia estat regulat pel Reial decret 217/2004, el caràcter bàsic del qual no es qüestiona.

Segons el criteri del Govern de la Generalitat, el Reial decret ha estat aprovat per completar el sistema «Letra Q» mitjançant el «Mòdul de Qualitat» (del qual parla la web del Ministeri de Medi Ambient, Medi Rural i Marí) que complementaria el «Mòdul de traçabilitat» que hem esmentat anteriorment. Així doncs, i malgrat el que estableix el Reial decret en el preàmbul, a parer del Govern, l'ús del logotip «Letra Q» pretén incidir en la garantia de la qualitat de l'aliment que els consumidors i els sectors productor i transformador perceben. Es tracta de la qualitat que resulta de la certesa que és possible conèixer –sense pèrdua de cap graó– l'explotació d'origen de

la llet crua i els successius moviments d'aquesta fins a arribar al consumidor en forma de llet o producte lacteri envasat. Aquesta garantia de la qualitat excedeix de les exigències de la normativa comunitària i no respon a l'objectiu de vetllar per la salut dels consumidors, per la qual cosa, a parer del Govern, s'ha configurat l'ús del logotip com a voluntari. Això últim fa difícil la seva compatibilitat amb el concepte de norma bàsica com a mínim comú normatiu i amb el de norma de coordinació, ja que no respon a la necessitat d'assegurar una acció conjunta ni la informació recíproca.

En concret, doncs, i pel que fa a la fonamentació del Reial decret en el títol competencial derivat de l'article 149.1.13 CE, el Govern, emparant-se en la jurisprudència constitucional, entén que la regulació de l'ús del logotip, en no tenir una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general no pot ser considerada com compresa en l'àmbit de la planificació de l'activitat econòmica. I no pot prevaldre davant de la competència específica de la Generalitat en matèria d'agricultura i ramaderia, de l'article 116 EAC, que comprèn, en tot cas, i entre altres extrems, la regulació i el desenvolupament de l'agricultura, la ramaderia i el sector agroalimentari (apartat *a*) i la regulació i l'execució sobre la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders i també la lluita contra els fraus en l'àmbit de la producció i la comercialització agroalimentàries (apartat *b*).

En segon lloc, el Govern de la Generalitat sosté que la regulació suposa una clara interferència amb el sistema «Marca Q» (marca propietat de la Generalitat) de qualitat alimentària. S'indica que aquest sistema fou regulat a través del Decret 362/1986, de 18 de desembre, i avui es troba al Decret 285/2006, de 4 de juliol, pel qual es desenvolupa la Llei 14/2003, de 13 de juny, de qualitat agroalimentària i que, en l'actualitat, troba encaix, en la mesura que constitueix una indicació o menció de qualitat, en la competència exclusiva de la Generalitat establerta a l'article 128 EAC.

Finalment, el Govern de la Generalitat procedeix a detallar els preceptes concrets que són objecte de requeriment i els motius que el fonamenten.

Per la seva part, en la contestació al requeriment, el Govern de l'Estat exposa –en síntesi- els arguments següents:

Com a consideració preliminar, el Govern de l'Estat, clarifica que el Reial decret 405/2010 no comporta el desenvolupament del «Mòdul de Qualitat» del sistema «Letra Q», ja que aquest es va regular pel Reial decret 1728/2007 i no pel Reial decret objecte de dictamen. Tot i això, i malgrat s'accepta que la traçabilitat incideix en la percepció dels consumidors sobre la garantia de la qualitat d'un producte, no implica que aquest sigui l'únic efecte que es pot associar a aquella. Així doncs, d'una banda, la traçabilitat no és només una garantia de qualitat, i, de l'altra, la finalitat del Reial decret 405/2010 és la mateixa que la del Reial decret 217/2004, és a dir, garantir la traçabilitat. A més a més, el fet que s'opti per un sistema voluntari no implica que s'estigui operant en l'àmbit de les normes de qualitat. Fins i tot, si s'admetés hipotèticament que la qualitat conseqüència de la traçabilitat pogués determinar que el títol prevalent fos el referit a indicacions de qualitat o a la protecció dels consumidors, atès que la traçabilitat es refereix al mercat espanyol en el seu conjunt, l'Estat seria igualment competent per dictar el Reial decret qüestionat.

Pel que fa a l'anàlisi de la norma des del punt de vista de l'article 149.1.13 CE (tant en el seu vessant de bases com en el de coordinació de la planificació de l'activitat econòmica), el Govern de l'Estat argumenta que, des de la primera perspectiva, el Reial decret té la finalitat d'incrementar la informació i la transparència en un sector econòmic tan rellevant com el de la llet i els productes lactis, i per això l'Estat pot dictar aquesta regulació sempre que deixi un marge a les comunitats autònomes per desenvolupar-la

i complementar-la, cosa que, en aquest cas, es compleix ja que no es buida la competència de la comunitat autònoma, que gaudeix d'un marge ampli de desenvolupament normatiu i de la plena execució. Amb cita de part de la doctrina del Tribunal Constitucional quan ha interpretat l'article 149.1.13 CE, el Govern de l'Estat posa en relleu la seva perplexitat respecte del no qüestionament per part de la Generalitat de la regulació de la traçabilitat obligatòria en el sector productor i transformador de la llet i productes lactis (s'entén que es refereix a la regulació del Reial decret 217/2004) i, en canvi, sí respecte de l'extensió d'aquesta regulació (voluntària) al sector comercialitzador i a la traçabilitat interna dels recollidors i transformadors de llet. Des de la perspectiva de la coordinació, el Govern de l'Estat argumenta la seva aplicació en el sentit de constituir un marc unitari d'aplicació a tot el territori de l'Estat «dirigit a assegurar els interessos generals i dotat d'estabilitat». En conseqüència, es considera que no s'ha produït una vulneració de l'article 116.1.b EAC perquè, d'una banda, l'objectiu fonamental de la norma no és la qualitat sinó incrementar la informació i la transparència en la producció i comercialització en un sector d'evident importància general, i, de l'altra, perquè, malgrat la Generalitat pugui exercir les competències derivades de l'article esmentat ha de respectar les atribuïdes a l'Estat per l'article 149.1.13 CE i el principi de la unitat de mercat.

A parer del Govern de l'Estat, el Reial decret objecte de conflicte estableix un sistema, amb caràcter bàsic, que serà d'aplicació al conjunt del mercat espanyol i això perquè es tracta d'un sistema amb una evident i específica projecció que excedeix l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma, i aquesta especial projecció supracomunitària el fa difícilment fraccionable. El Govern de l'Estat postula que, tot i que es comptés amb mecanismes de coordinació o cooperació, un hipotètic fraccionament suposaria una enorme dificultat per garantir la traçabilitat en el conjunt del mercat.

Finalment, i pel que fa a la possible interferència que el Govern de la Generalitat al·lega respecte de la «Marca Q», el Govern de l'Estat entén que aquesta última no exclou l'aplicabilitat de la competència estatal de l'article 149.1.13 CE i assenyala que l'Oficina de Patents i Marques ha considerat el logotip «Letra Q» com a signe d'interès públic (art. 5.1.k de la Llei 17/2001, de 7 de desembre, de marques), de manera que no és registrable.

Partint d'aquest marc, dedicarem els Fonaments Jurídics Segon i Tercer a analitzar, primerament, els títols competencials que intervenen en la matèria objecte de dictamen, per després, i per donar compliment a la petició, pronunciar-nos, en el Fonament Jurídic Quart, sobre si el Reial decret 405/2010 s'adequa a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia.

Segon. Les competències invocades per la Generalitat

És doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que, en la resolució de les controvèrsies competencials, l'Alt Tribunal no es troba vinculat per les al·legacions dels títols competencials que realitzin les parts (entre d'altres, STC 144/1985, de 25 d'octubre, FJ 2) i, per tant, convé sempre esbrinar amb cura l'objecte de la controvèrsia respecte a un títol competencial concret. Aquesta preocupació és encara més important quan el raonament de les parts es mou sobre diferents títols que podrien incidir en un mateix sector de l'ordenament jurídic.

1. La sol·licitud de dictamen que ens dirigeix el Govern de la Generalitat diu que el Reial decret 405/2010 suposa una vulneració de competències reconegudes per l'Estatut, al·ludint tant a l'article 116 referit a agricultura i ramaderia com al 128 que tracta de les denominacions i indicacions geogràfiques i de qualitat. En l'escrit del requeriment dirigit al Govern de l'Estat la Generalitat reivindica inicialment la competència sobre agricultura i

ramaderia, però després explica la contradicció que pot donar-se entre el Reial decret citat i el desenvolupament de la Llei catalana 14/2003 de qualitat agroalimentària, que reconeix per a Catalunya la «Marca Q», i en conseqüència assenyala que el Reial decret de l'Estat també resulta contrari a l'article 128 EAC quan regula les mencions de qualitat. Per la seva part, en l'escrit de contestació del Govern espanyol apareix inicialment la idea que el Reial decret 405/2010 continua la protecció generada pel Reial decret 217/2004 sobre l'establiment d'un sistema de traçabilitat per a la llet (significativament se cita de forma molt destacada en el seu preàmbul), i per tant es podria suggerir la continuïtat de la competència sobre sanitat, que emparava efectivament el Reial decret de 2004, però finalment el Govern en el seu escrit s'empara en l'ordenació general de l'economia (149.1.13 CE), referida -com reconeix formalment- a la competència de la Generalitat sobre agricultura. Hi ha per tant un cert grau d'ambigüïtat sobre la matèria objecte del conflicte que convé abordar en primer lloc, i per a això hem de posar en relació el Reial decret 405/2010 amb normes anteriors sobre la traçabilitat, totes citades en el Fonament Jurídic Primer.

Realment la traçabilitat ocupa un lloc destacat en els ordenaments jurídics actuals, començant pel comunitari, a partir de la repercussió social que van assolir les crisis alimentàries dels anys noranta (destacadament la coneguda com el «mal de les vaques boges»), que van mostrar la transcendència de la seguretat i la higiene en tot el procés alimentari. Al seu torn, el desenvolupament de la traçabilitat, entesa sumàriament com a seguiment del rastre d'un aliment a través de totes les seves etapes de producció, transformació i distribució, es va veure molt afavorida pels progressos de la informàtica en els últims anys, que permeten emmagatzemar la ingent quantitat de dades que individualitzen els aliments, pinsos i animals destinats a l'alimentació.

La Unió Europea va convertir la seguretat alimentària en un objectiu transversal (Llibre blanc de l'any 2000), i, en conseqüència, va imposar l'obligació d'assegurar la traçabilitat dels aliments, amb un enfocament integrat («de la granja a la taula») que cobreix totes les fases de la cadena alimentària. Com s'ha indicat abans, el Reglament (CE) 178/2002 del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de gener, pel qual s'estableixen els principis i els requisits generals de la legislació alimentària, va imposar (pel que a nosaltres interessa, al sector lacti) la traçabilitat obligatòria per a tots els productes des de l'1 de gener de 2005, amb l'objectiu de poder localitzar fàcilment i retirar amb immediatesa qualsevol lot de productes en el qual aparegués algun problema.

El Reglament 178/2002 és d'aplicació directa, però va ser concretat a Espanya pel Reial decret 217/2004 i completat i perfeccionat, tal com s'ha explicat en el Fonament Jurídic Primer, pel Reial decret 1728/2007. Aquesta regulació de la traçabilitat de la llet que té caràcter obligatori per a tots els agents que intervenen en el procés, va ser aprovada per l'Estat en virtut de les competències en matèria de sanitat (149.1.16 CE) i ordenació general de l'economia (149.1.13 CE) i no va ser impugnada per la Generalitat.

Fins aquí, per tant, no hi va haver controvèrsia.

El Reial decret 405/2010, que és l'objecte del conflicte actual, pretén connectar amb la normativa anterior perquè recull un logotip referit justament a la traçabilitat citada abans però té un sentit diferent com revela de manera palmària en l'essencial del seu títol (regulació d'un logotip) i mostra el seu article 1:

«Aquest Reial decret té per objecte regular l'ús del logotip "Letra Q" a l'etiquetatge de la llet i els productes lactis, destinats a ser lliurats, sense transformació ulterior, al consumidor final»

Per tant, el reglament que estudiem no sembla afegir més seguretat alimentària al sistema de traçabilitat vigent, i probablement per això no al·ludeix al títol competencial en matèria de sanitat, que ni tan sols ha estat al·legat per l'Estat, malgrat la connexió que es predica entre els Reials decrets de 2004, 2007 i 2010. Són significatives les crítiques que diversos organismes (inclòs el Ministeri de Sanitat) dirigeixen al Reial decret, i que es reflecteixen en el Dictamen del Consell d'Estat 123/2010, d'11 de març, considerant que la nova norma pot induir a la confusió perquè la traçabilitat ja existeix i és obligatòria, sense que la nova regulació d'un logotip porti cap condició addicional al producte.

El Govern de l'Estat insisteix en el seu escrit que el logotip no és una expressió de qualitat sinó una informació al consumidor. Aquest tipus d'afirmacions semblarien conduir cap a la competència de protecció del consumidor, però l'Estat no recorre a aquesta competència, potser pel caràcter voluntari del logotip que es regula, i per aquest motiu no ens detindrem en la seva anàlisi.

És cert que també es podria considerar que, en informar sobre la traçabilitat de la llet, s'està afectant a aquest producte i, per tant, a la matèria de ramaderia, i més quan la traçabilitat se sol considerar (com fa l'Estatut de Catalunya expressament) com una dimensió de la competència d'agricultura i ramaderia.

L'examen del contingut i l'extensió de les competències que corresponen a la Generalitat, a la vista de la pluralitat d'enfocaments exposats, ens condueix, ara, a tractar les competències d'agricultura i ramaderia (art. 116 EAC) i denominacions i indicacions geogràfiques i de qualitat (art. 128 EAC), deixant per al Fonament Jurídic següent la possible incidència del títol

competencial en matèria d'ordenació general de l'economia que al·lega l'Estat.

2. «Denominacions i indicacions geogràfiques i de qualitat» és la rúbrica de l'article 128 de l'Estatut català vigent i mereix una breu explicació. El nucli d'aquesta competència ha oscil·lat, des de l'Estatut de 1979, entorn de les tradicionals denominacions d'origen però, dins de la nova dinàmica generada pel dret comunitari en la matèria, aquelles solament són en l'actualitat un subtipus de les indicacions geogràfiques de qualitat.

La rúbrica de l'article 128 EAC respon, doncs a aquesta doble dinàmica, a mig camí entre la tradició de les denominacions d'origen i la novetat d'indicacions geogràfiques de qualitat, en gran part regulades pel dret comunitari.

Les denominacions d'origen no figuren a l'article 149.1 CE i en conseqüència van ser assumides com a competència exclusiva per l'Estatut de Catalunya de 1979 (art. 12.1.5), si bé amb l'enquadrament en l'ordenació de l'activitat econòmica general de l'Estat, així com en altres possibles títols competencials. A més, la competència s'afirmava en col·laboració amb l'Estat, però no reduint la seva exclusivitat sinó referida a la ratificació del Govern que atorga la protecció estatal i internacional als productes reconeguts, com ha confirmat la jurisprudència constitucional, especialment en la STC 112/1995, de 6 de juliol.

La competència exclusiva s'ha mantingut a l'Estatut vigent, així com també la referència al marc econòmic estatal, però ara amb una fragmentació del contingut i les funcions -característica general de l'Estatut del 2006- no només respecte als sectors i submatèries sinó per delimitar amb major detall les facultats de la Generalitat i separar les matèries exclusives de les compartides: la determinació dels nivells de protecció i les seves condicions,

el règim de titularitat, les formes de producció obligades, el règim sancionador, etc. A més, l'Estatut inclou un tractament per a alguns problemes que ha mostrat l'experiència, com ara la participació en les decisions de denominacions que tenen un abast supraautonòmic. Malgrat que diversos preceptes van ser recorreguts davant del Tribunal Constitucional la recent Sentència 31/2010, de 28 de juny, ha considerat que tots són constitucionals, començant per l'exclusivitat, sempre que s'entengui delimitada per les normes constitucionals de l'ordenació econòmica i d'altres possibles títols concurrents, com el dret mercantil (FJ 75).

Entre les novetats de la regulació estatutària es troba la possibilitat de crear per les comunitats autònomes formes de protecció de la qualitat diferents de les regulades per l'Estat i per la Unió Europea. De fet, diverses comunitats autònomes han utilitzat expressions indicatives de l'origen i la qualitat dels seus productes. Aquesta possibilitat apareix ara en l'alternativa de «mencions de qualitat» que l'article 128 EAC juxtaposa a denominacions d'origen i indicacions geogràfiques de qualitat. Aquesta seria per tant una submatèria de la competència exclusiva de la Generalitat.

3. La competència de la Generalitat en agricultura i ramaderia és també exclusiva a l'Estatut vigent, com ja ho era a l'Estatut de 1979 (art. 12.1.4), tenint igualment com a límits les competències estatals d'ordenació general de l'economia i altres de l'article 149.1 CE. Sense perdre el seu caràcter de competència exclusiva de la Generalitat, és obvi que la regulació de l'agricultura ha canviat molt en les últimes dècades. Al costat de les competències transversals de l'Estat, impulsades per la globalització (comerç internacional, per exemple), les principals limitacions per a l'exclusivitat han vingut tant del protagonisme de les polítiques públiques comunitàries com de la pròpia heterogeneïtat dels subsectors que formen l'agricultura i la ramaderia. Per això l'Estatut actual inclou expressament a l'article 116

(«agricultura, ramaderia i aprofitaments forestals») una llarga llista de submatèries.

El sector agroalimentari apareix expressament com un d'aquests subsectors (art.116.1.a) i molt connectat amb aquest es recull també «la regulació i l'execució sobre la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders (lletra *b* del mateix article).

La Generalitat ha sostingut, tradicionalment una visió estratègica de l'agricultura, recollida en l'actualitat en la Llei 18/2001, de 31 de desembre, d'orientació agrària, que pretén definir un marc de referència per a tota l'agricultura a Catalunya, guiada pel criteri general de fixar la població al territori mitjançant la redistribució de l'activitat econòmica, especialment en les zones rurals amb menys possibilitats de desenvolupament.

Dins d'aquesta estratègia, la Llei 14/2003, de 13 de juny, de qualitat agroalimentària impulsa la transformació i la comercialització dels productes agroalimentaris de qualitat, la qual cosa es tradueix en el foment de la certificació de la qualitat i el reforçament dels mecanismes de seguretat, control i inspecció dels productes agroalimentaris. Amb aquest objectiu la Llei recull i sistematitza, en molts casos elevant el rang normatiu, les competències que corresponen a la Generalitat en les denominacions d'origen i les indicacions geogràfiques protegides (capítol 2 del títol I), i també regula altres figures de protecció de la qualitat (capítol 3 del mateix títol), com l'especialitat tradicional garantida, la denominació geogràfica i la «marca de qualitat alimentària», que ja existia -com s'ha dit- a nivell reglamentari. La llei estableix el procediment de reglamentació dels productes d'aquesta marca i crea la Comissió Catalana de Qualitat Alimentària.

El Decret 285/2006, de 4 de juliol, ha desplegat la Llei anterior i en el títol 3 conté la normativa sobre la marca de qualitat alimentària («Marca Q»), descrivint el logotip i ampliant la seva utilització també als productes que tenen la protecció de denominació d'origen, indicació geogràfica i altres reconeixements de qualitat. També defineix les funcions, la composició i el funcionament de Comissió Catalana de Qualitat Alimentària.

Tercer. L'al·legació de la competència estatal com a bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica

La disposició final primera del Reial decret 405/2010 diu textualment:

«Disposició final primera. *Títol competencial.*

El que disposa aquest Reial decret té caràcter de normativa bàsica, a l'empara del que disposa l'article 149.1.13a de la Constitució, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.»

Com s'ha dit repetidament, la competència de l'Estat reconeguda a l'article 149.1.13 CE presenta un caràcter horitzontal o transversal perquè, a més d'encomanar a l'Estat les decisions principals de l'economia, es projecta sobre un ampli nombre de competències sectorials que són titularitat de les comunitats autònomes. Certament la jurisprudència de l'Alt Tribunal ha realitzat una comprensió d'aquesta matèria com «ordenació general de l'economia» que resulta molt més àmplia que la versió literal de «planificació general de l'activitat econòmica», però, tot i això, el Tribunal Constitucional també ha subratllat que la contigüitat amb competències exclusives de les comunitats autònomes obliga a determinar algunes regles importants que l'Estat ha de complir per a l'exercici vàlid de la competència esmentada.

La primera condició que es requereix és que es tracti d'una activitat econòmica i, per tant, queden fora les altres actuacions que, tot i comportar repercussions econòmiques, presenten una naturalesa que condueix a incloure-les en una altra competència. En l'àmbit de l'activitat econòmica, el Tribunal Constitucional admet la intervenció de l'Estat tant en l'àmbit de les decisions més generals com en el dels elements decisius dels diferents sectors econòmics, que poden ser competència exclusiva de les comunitats autònomes. En aquest últim supòsit es pot incloure, de manera molt destacada, l'agricultura i la ramaderia, sobre les quals, malgrat ser matèries de competència exclusiva de la Generalitat i de les altres comunitats autònomes, la competència estatal hi pot intervenir per limitar-les.

En aquests casos, l'Estatut d'autonomia enuncia el caràcter exclusiu de la competència, però preservant les bases de l'Estat o amb referència expressa a l'article 149.1.13 CE. Concretament, així succeeix en el supòsit que ens ocupa, perquè tant l'article 116.1 com el 128.1 de l'Estatut d'autonomia contenen aquesta excepció. És per aquest motiu que resulta interessant recordar la doctrina general del Tribunal Constitucional sobre aquell precepte, que per la seva importància transcrivim literalment:

«[...] el artículo 149.1.13 CE puede amparar tanto normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, como previsiones de acciones o medidas singulares indispensables para alcanzar los fines propuestos en dicha ordenación (STC 155/1996, de 9 de octubre, FJ 4 y jurisprudencia en ella citada). Pero este Tribunal ha declarado también que, en supuestos de concurrencia entre unas competencias autonómicas específicas, en materia de «ganadería», y una genérica competencia estatal, en materia de «ordenación general de la economía», primar la aplicación de esta última, aun cuando no se advierta una directa y significativa incidencia sobre la actividad

económica general de la competencia objeto de controversia, sería tanto como vaciar de contenido el título competencial más específico (SSTC 112/1995, de 6 de julio; 21/1999, de 25 de febrero, y 128/1999, de 1 de julio, FJ 7, entre otras.» (STC 45/2001, de 15 de febrer, FJ 8).

Per tant, la intervenció de la normativa estatal és possible encara que afecti una competència sectorial de la Generalitat però ha de tenir una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica.

Una altra condició que es requereix és, doncs, la transcendència general de la mesura adoptada per l'Estat sobre el sector que correspon a la competència exclusiva de la comunitat autònoma. S'ha fet notar anteriorment que, malgrat la dicció literal del precepte constitucional, la competència estatal no només comprèn l'ordenació econòmica general sinó també sectorial, però quan es pretén que afecti un sector que constitueix competència exclusiva de les comunitats autònomes l'ordenació estatal ha d'assolir una certa transcendència general que, de conformitat amb la jurisprudència constitucional que se cita a continuació, ha de resultar apreciable.

La transcendència, incidència o repercussió econòmica ha estat exigida per nombroses Sentències constitucionals i resulta òbvia perquè altrament l'Estat podria envair la majoria dels sectors de competència autonòmica. Així, el Tribunal ha entès com a repercussió econòmica general, malgrat projectar-se sectorialment, la distribució a l'engròs de productes petrolífers (STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 17) o l'establiment dels plans de pensions (STC 206/1997, de 27 de novembre, FJ 9). Però, així mateix, l'Alt Tribunal ha rebutjat moltes altres pretensions de l'Estat de justificar normes amb incidència econòmica perquè incloïen mesures mancades d'efectes

significatius sobre l'economia o perquè mancaven de transcendència apreciable en l'activitat econòmica.

La STC 125/1984, de 20 de desembre, va resoldre un cas proper a una denominació de qualitat. Encara que la distinció que es discutia no és equiparable a la categoria actual de mencions i denominacions de qualitat, les semblances amb el supòsit que ens ocupa són notables. Es tractava també d'un reglament estatal (Reial decret 2288/1983), impugnat per Catalunya, les Canàries i la Comunitat Valenciana, que creava una distinció especial per a la seva difusió pels hotels que reunissin certes característiques de qualitat (hotel «Recomanat per la seva qualitat»), lliurant la seva gestió al Ministeri encara que era evident que la competència sobre turisme i, dins d'aquesta, la classificació dels hotels, corresponia a les comunitats autònomes. Respecte de la intervenció estatal a través del títol competencial de l'article 149.1.13 CE el Tribunal va sostenir:

«Es claro, como señalan los representantes de las tres Comunidades litigantes, que el artículo 149.1.13 de la Constitución no puede ser aplicable en este caso, pues ni debe ser interpretado de forma tal que vacíe toda competencia comunitaria dotada de cierta dimensión económica –lo que equivaldría a vaciar casi todo el bloque de competencias asumidas por las Comunidades- ni la competencia contenida en el Real Decreto 2288/1983 puede en modo alguno tener carácter básico, ya que se trata de una medida de escasa entidad económica y de alcance sumamente reducido incluso entendida como mecanismo de promoción turística. No entra en juego, pues, aquí el 149.1.13 de la CE porque el Real Decreto impugnado no contiene medidas o normas básicas ni, como es obvio, coordina la planificación económica.» (FJ 1)

Quant a la competència en matèria d'agricultura i ramaderia convé destacar la STC 14/1989, de 26 de gener, que va resoldre un supòsit proper al que ens ocupa perquè també estava relacionat amb el comerç. En concret, es tractava d'un cas sobre la immobilització de carn de porcí. Resumint breument el supòsit de fet, el Govern balear havia adoptat mesures per aconseguir un equilibri dels preus d'aquest tipus de carn i el Govern de l'Estat les va impugnar invocant l'article 149.1.13 CE. El Govern balear va al·legar que la seva norma només incloïa ajuts per obtenir préstecs per als porcicultors, sense afectar l'ordenació del mercat agropecuari i el Tribunal va solucionar el conflicte examinant si la comunitat autònoma va actuar en virtut de la seva competència exclusiva sobre ramaderia o va envair la competència estatal d'ordenació general de l'economia. L'esmentada Sentència estableix:

«Este precepto estatutario [*el referit a l'agricultura i ramaderia*] no puede interpretarse en el sentido de que toda medida autonómica de contenido económico que incida en el mercado agropecuario vulnera la competencia estatal de ordenación y regulación del mismo, pues ello conduciría a la negación de la competencia que, en esa materia, atribuye a la Comunidad Balear el citado precepto estatutario, sino que debe entenderse en el significado de que corresponde al Estado, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional y, entre ellas, las que definan la política general de precios y abastecimientos, así como las que dispongan la orientación que debe presidir las medidas de intervención, dirigidas a lograr la estabilización de dicho mercado, quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del mercado de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de la

agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal» (FJ 3).

La Sentència conclou que caldrà examinar en cada cas la mesura concreta, a partir de l'obligació de l'Estat d'«aportar dades suficients», per estimar si s'afecten o no les directrius generals del sector.

Una condició més que s'exigeix a l'Estat per a l'exercici vàlid de la competència en matèria d'ordenació general de l'economia, que es deriva de la doctrina constitucional, consisteix a exigir que la norma estatal sigui realment bàsica, encara que és conegut que l'extensió de les bases varia en els diferents números de l'article 149.1 CE. A més, certament, el Tribunal Constitucional ha sostingut que les bases del 149.1.13 CE no tenen perquè limitar-se a ser un «comú denominador normatiu» dirigit a promoure una regulació mínima comuna en tot l'Estat, com succeeix en la majoria de les altres competències bàsiques, sinó que poden tenir un abast més ampli, i consistir en l'establiment, fins i tot, de «previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.» (STC 95/1986, de 10 de juliol, FJ 4), però sense arribar mai a buidar la competència de la comunitat autònoma, com ha repetit l'Alt Tribunal en nombroses sentències, i ha destacat el Consell Consultiu (entre d'altres, DCC núm. 267, de 7 de febrer de 2005, F IV; amb cita, en el mateix sentit, dels DCC núm. 208, de 2 de juny de 1998, F II i 212, d'1 de juny de 1999, F IV).

És d'interès, finalment, tractar en aquest Fonament Jurídic un últim punt perquè, al costat del component material, l'article 149.1.13 CE atribueix a l'Estat la potestat de coordinació, i aquesta és esmentada succintament tant

en el requeriment de la Generalitat, per negar-la, com en l'escrit de resposta del Govern de l'Estat, per afirmar-la.

Com el Tribunal Constitucional ha reiterat en nombroses ocasions, en un sistema jurídic compost com el nostre sovint és necessari reconduir a la unitat el conjunt de decisions parcials adoptades per les comunitats autònomes i això es pot realitzar tant per previsió legal com de forma voluntària. Des de la STC 18/1982, de 4 de maig, el Tribunal va dissenyar aquesta potestat de l'Estat com un principi informador de tot el sistema autonòmic i va apuntar els elements que es van anar desenvolupant en Sentències posteriors. En aquest sentit, l'Alt Tribunal, en la Sentència 42/1983, de 20 de maig, va sostenir que:

«La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema. [...] la competencia de coordinación general presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades...» (FJ 3.c).

La majoria dels pronunciaments del Tribunal Constitucional han configurat un concepte adjectiu o processal de la coordinació, que condueix a l'establiment per l'Estat de mecanismes que facilitin els acords però sense atorgar-li unes facultats materials addicionals a les incloses en les bases. Probablement, la STC 144/1985, de 25 d'octubre, és la primera que conté una teoria general sobre la coordinació i resulta especialment útil per a nosaltres per inscriure's en l'ordenació de l'economia. Literalment, el seu Fonament Jurídic 4 disposa:

«La coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información

recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...] estatales y comunitarias [*i, s'entén, autonòmiques*] en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.»

En aquesta i en altres Sentències, el Tribunal Constitucional ha insistit en el fet que la coordinació que correspon a l'Estat pressuposa l'existència i l'exercici de competències de les comunitats autònomes perquè, en cas contrari, mancaria l'objecte d'aquella. També ha avançat de forma casuística diferents tècniques (informació, auxili, organització, etc.) que permeten assolir la coordinació. I malgrat que en algunes sentències, especialment en relació amb els límits en l'augment de retribucions dels funcionaris, han aparegut conceptes materials de coordinació, es pot dir que la doctrina constitucional ha mantingut la idea processal de coordinació i, en tot cas, la distinció entre aquesta potestat i la fixació de les bases que correspon a l'ordenació general de l'economia.

Al marge d'això anterior, es pot considerar la reflexió que es fa en l'escrit del Govern de l'Estat quan suggereix l'interès que podria tenir el logotip «Letra Q» per als productors de Catalunya, però aquesta opció, partint de la competència exclusiva de la Generalitat, s'hauria de tramitar per la via de la col·laboració voluntària entre l'Estat i les comunitats autònomes, per exemple, mitjançant qualsevol dels instruments regulats en els primers articles de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions Públiques i del procediment administratiu comú (conveni, pla conjunt, etc.).

Quart. Adequació del Reial decret 405/2010 a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia

Davant de la possible confusió sobre el tipus de matèria en la qual es produïa el conflicte, s'han examinat en els Fonaments Jurídics Primer i Segon el conjunt de normes que regulen la traçabilitat (essencialment el Reglament comunitari 178/2002 i els Reials decrets estatals 217/2004 i 1728/2007), que no van ser objecte de conflicte, per subratllar les diferències amb la norma controvertida.

Com s'ha pogut apreciar, el Govern de l'Estat intenta justificar la seva competència per dictar el Reial decret 405/2010 entroncant-lo amb el contingut i finalitat dels anteriors, però els seus títols habilitants són parcialment diferents (en el Reial decret objecte de dictamen no s'esmenta el títol competencial en matèria de sanitat), els seus objectius divergeixen (garantir la traçabilitat i crear un logotip per informar que aquella existeix, respectivament) i difereix essencialment el seu caràcter (sistema obligatori en els primers i voluntari en el segon).

El Govern insisteix profusament en el seu escrit en el fet que el signe distintiu «Letra Q» no és comprensiu d'una expressió de qualitat sinó d'altres finalitats (informar el públic, perllongar la traçabilitat). No obstant això, objectivament, entenem que la norma presenta els caràcters d'una menció de qualitat: d'una banda, ja havia estat utilitzada per la Generalitat en aquest sentit («Marca Q»), i en l'àmbit internacional, la lletra «Q» és entesa com una expressió de qualitat (*quality, qualité*). D'altra banda, la informació que proporciona consisteix justament en la garantia de traçabilitat de la llet i els productes lactis, és a dir, d'una qualitat mínima però fonamental perquè es refereix a la salut. Certament la denominació «Letra Q» no resulta la més adequada per negar que la norma se situï en l'àmbit de les garanties de

qualitat, però la insistència de l'Estat es pot entendre justificada per la seva manca de competències en aquest àmbit.

Pel que fa als dos títols competencials al·legats per la Generalitat, el relatiu a les denominacions d'origen ja va ser recollit com a exclusiu per l'Estatut de 1979 i així va ser considerat pel Tribunal Constitucional (malgrat la intervenció de l'Estat per a la seva ratificació), si bé té com a límit la competència estatal derivada de l'article 149.1.13 CE. A l'Estatut vigent, l'article 128 recull l'experiència d'aquestes dècades i, al costat del desglossament de la competència i l'acceptació del dret comunitari, introdueix dues novetats, la previsió de participació de la Generalitat en les decisions supraautonòmiques i la formalització de noves figures protectores dels productes com la «menció de qualitat» (128.1 i 128.1.d), que ja es trobaven incorporades a la legislació ordinària (a Catalunya i a diverses comunitats autònomes) i lògicament resulten d'una exclusivitat reforçada de la Generalitat. El Tribunal Constitucional en la seva recent Sentència 31/2010, de 28 de juny, ha declarat constitucionals els diversos apartats que havien estat recorreguts.

La competència de la Generalitat sobre agricultura i ramaderia també s'ha mantingut com a exclusiva, però, a diferència de la redacció de l'Estatut de 1979, en el nou Estatut (art. 116) aquella s'ha desglossat en múltiples submatèries per potenciar l'exclusivitat davant dels factors econòmics i institucionals que han aparegut aquests anys, entre els quals es troba la dinàmica comunitària. Ja molt abans de la previsió estatutària, en el Decret 362/1986 es va crear una marca de qualitat alimentària «Marca Q» que, posteriorment va recollir la Llei catalana 14/2003 en el seu objectiu d'impulsar la política agroalimentària de qualitat, reforçant-la i desenvolupant-la a través del Decret 285/2006.

Tot i que la distinció entre els dos títols competencials i l'elecció de quin es pot considerar preferent no esdevé determinant, com també ha dit l'Alt Tribunal, perquè la competència de referència de l'Estat és la mateixa, l'ordenació general de l'economia recollida a l'article 149.1.13 CE, farem a continuació una observació sobre la delimitació d'aquests dos títols competencials.

El tractament de les dues competències, l'agricultura i la ramaderia (116.1 EAC) i les denominacions i indicacions geogràfiques i de qualitat (128.1 EAC), en relació amb el tema que ens ocupa, condueix al mateix àmbit material, que és la competència de la Generalitat per crear mencions i marques de qualitat, en tots dos casos com a competència exclusiva, tenint ambdues com a límit l'ordenació general de l'economia per part de l'Estat (149.1.13 CE). Amb tants caràcters comuns és difícil distingir quina és la competència preferent perquè, a més, no es pot considerar que una sigui més específica que l'altra, ja que suposen cercles secants (l'agricultura comprèn molts altres àmbits a més de les marques, i les denominacions i indicacions geogràfiques tenen altres característiques diferents de les mencions de qualitat).

Si seguíssim el criteri finalista de la norma utilitzat pel Tribunal Constitucional per determinar el títol competencial prevalent (per totes, STC 14/2004, de 12 de febrer, FJ 5) i per aquest Consell (Dictàmens 8/2010, de 14 de juny, FJ 2 i 13/2010, de 6 de juliol, FJ 4), ens podríem inclinar per escollir com a títol competencial prevalent de la Generalitat l'establert a l'article 128 EAC sobre les mencions de qualitat (al cap i a la fi el Reial decret 405/2010 al qual s'oposa la competència de la Generalitat regula un distintiu de qualitat que dóna una determinada informació als consumidors). No obstant això, i per connexió, atesa la referència que l'article 116.1.b EAC fa a la competència exclusiva de la Generalitat respecte de la regulació i l'execució sobre la qualitat dels productes agrícoles i ramaders, entenem que el títol

competencial de la Generalitat en matèria d'agricultura, en aquest subsector concret, es troba també afectat.

En el Fonament Jurídic Tercer, hem analitzat la doctrina constitucional sobre l'ordenació general de l'economia per concloure, ara, que no es pot negar el caràcter econòmic de les activitats que s'emparen en les competències en matèria de ramaderia i mencions de qualitat de la Generalitat, i, per tant, pot intervenir la competència de l'Estat sobre l'ordenació general de l'economia, sempre però que aquesta intervenció resulti realment transcendent. En la regulació del logotip «Letra Q» no existeix una perspectiva semblant, ja que el caràcter voluntari del seu ús podria portar fins i tot a la hipòtesi que, a la pràctica, no existissin industrials o productors interessats, i, per tant, que la transcendència fos nul·la.

A més, i en tractar-se d'una norma que incideix en una competència exclusiva de la Generalitat, sembla que hauria de tenir una forta justificació, però aquesta no apareix en cap moment en el preàmbul de la norma. En l'escrit de contesta, el Govern de l'Estat argumenta la seva inclusió en el Pla estratègic del Ministeri, però en la publicació corresponent del Ministeri d'Agricultura, Medi Rural i Marí, referit a l'horitzó 2015, només s'hi fa menció, al costat d'altres polítiques públiques en matèria d'agricultura, sense cap indicació d'una rellevància especial.

Quant al caràcter bàsic de la norma estatal, l'organització i funcionament d'un logotip tal com es troba en el Reial decret dictaminat deixa poc marge per a la normativa autonòmica de desenvolupament, i més aviat conduiria al buidament de les competències autonòmiques, cosa que, com hem vist, el Tribunal Constitucional ha marcat com a límit insuperable per a l'exercici de la competència per part de l'Estat.

Analitzant en concret l'articulat de la norma, l'article 1 fixa totes les característiques de l'objectiu que es proposa el Reial decret quan diu, en el seu primer paràgraf, que «té per objecte regular l'ús del logotip «Letra Q» a l'etiquetatge de la llet i els productes lactis, destinats a ser lliurats, sense transformació ulterior, al consumidor final». I continua la regulació detallada en l'article 2, que reuneix les definicions necessàries per a la seva aplicació, i l'article 3 que estableix qui i en quines condicions és pot utilitzar el logotip.

A més a més, el Reial decret 405/2010 imposa a l'usuari del logotip «Letra Q» el compliment de les obligacions necessàries perquè és pugui reconstruir en qualsevol moment tota l'evolució del producte fins a l'explotació d'origen (art. 3.4) i sanciona el seu incompliment amb la pèrdua del dret a utilitzar el logotip (art. 3.5); estableix el control i certificació de la traçabilitat, imposant el deure de guardar la documentació durant 3 anys (art. 4.1); i fixa les característiques dels organismes que han de realitzar el control extern (art. 4.3), així com els altres detalls del control, incloent les obligacions dels organismes independents que el realitzen (art. 5).

Per tant, el contingut i la forma dels preceptes mostra amb claredat no només l'absència de caràcter bàsic sinó l'ocupació total de l'àmbit de normació, de manera que deixa sense espai i buida de contingut les competències de la Generalitat, mancant per tant de legitimitat per intervenir amb el títol de l'ordenació general de l'economia, tal com ha establert el Tribunal Constitucional.

Quan la competència autonòmica que s'enfronta a l'ordenació general de l'Estat és exclusiva, com succeeix en la matèria de mencions de qualitat (i també en agricultura i ramaderia), la jurisprudència constitucional, com hem vist, ha exigit contenció a la tendència expansiva de les decisions econòmiques de l'Estat, admetent-les només per a les grans qüestions.

L'establiment d'un logotip per a la llet i els productes lactis, que pretén informar d'un control que ja és obligatori, per mandat comunitari, des de fa anys, no respon a la rellevància exigida per la doctrina constitucional.

Fins aquí s'han exposat els límits a l'actuació de l'Estat d'acord amb la primera part de l'article 149.1.13 CE. Pel que fa a la potestat de coordinació de l'Estat derivada del mateix precepte, n'hi ha prou amb el breu recordatori que hem fet en el Fonament Jurídic Tercer per veure que el Reial decret objecte de conflicte està desproveït de mecanismes de coordinació entre les comunitats autònomes i l'Estat, i no es proposa en absolut integrar l'actuació d'aquestes a l'exercici de la seva pretesa competència per informar de la qualitat de la llet i els productes lactis (no hi ha tècniques d'informació entre administracions, ni creació d'instàncies comunes per decidir, ni qualsevol altre mecanisme de coordinació) sinó que simplement regula una actuació de l'Estat sobre els agents que intervenen en el procés d'elaboració, transformació i distribució de la llet i els productes lactis. Aquesta al·legació de l'escrit de l'Estat a la coordinació manca totalment de sentit, com tampoc no el tenen altres al·lusions finals de l'escrit del Govern estatal a la justificació de la norma en el caràcter supraautonòmic de l'actuació de l'Estat –potser intentant traslladar aquí la problemàtica de les denominacions d'origen supraautonòmiques, que és molt diferent- o en la dimensió general del mercat de la llet, perquè equivalen a perdre de vista l'essència mateixa de la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments Jurídics precedents, formulem la següent:

CONCLUSIÓ

El Reial decret 405/2010, de 31 de març, pel qual és regula l'ús del logotip «Letra Q» en l'etiquetatge de la llet i els productes lactis és contrari a l'article 149.1.13 de la Constitució i als articles 128 i 116.1.b de l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat

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