



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 13/2013, de 10 d'octubre,
sobre la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el
funcionament de la cadena alimentària**

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

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària (BOE núm. 185, de 3 d'agost de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 12 de setembre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 10 de setembre de 2013 (Reg. núm. 3439), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 10 de setembre de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'apartat 6.b, c i g de la disposició addicional primera de la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària (BOE núm. 185, de 3 d'agost de 2013).

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

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 13 de setembre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el vicepresident Pere Jover Presa.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 3 d'octubre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3486) un escrit de la Vicepresidència del Govern que adjuntava com a documentació complementària un «Informe sobre la constitucionalitat de la

Llei de l'Estat 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària», elaborat per l'Assessoria Jurídica del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 10 d'octubre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com s'ha exposat en els antecedents, el Govern sol·licita el nostre dictamen en relació amb les lletres *b*, *c* i *g* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera de la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària, amb caràcter previ i preceptiu a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat (art. 76.3 EAC).

En aquest primer fonament jurídic, per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, exposarem la finalitat i el contingut general de la Llei 12/2013, així com el context normatiu en el qual s'insereix, com a pas previ per a la descripció dels preceptes sol·licitats i dels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que susciten al Govern de la Generalitat. Finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà la resta del Dictamen a fi i efecte de donar resposta a la petició formulada.

1. La Llei 12/2013 regula les relacions comercials dels diferents operadors que intervenen en la cadena alimentària, des del sector productor agrari i la indústria agroalimentària fins al sector de la distribució alimentària. La

finalitat general de la Llei, com estableix el seu preàmbul, és millorar i vertebrar la cadena alimentària amb l'objectiu que augmenti la competitivitat i l'eficàcia del sector agroalimentari i es redueixi el desequilibri en les relacions comercials entre els diferents operadors. Justament, el text legal pretén corregir l'existència d'asimetries en el poder de negociació entre els diferents agents de la cadena alimentària i evitar el desenvolupament de pràctiques comercials potencialment deslleials.

El text legal l'integren 27 articles, dividits en sis títols, quatre disposicions addicionals, dues disposicions transitòries, una disposició derogatòria i cinc de finals. El títol I, dedicat a les disposicions generals, defineix l'objecte de la Llei i en delimita l'àmbit d'aplicació, que se circumscriu a les relacions comercials que es produeixin entre els operadors que intervenen en la cadena alimentària el preu de les quals sigui superior a 2.500 euros i en què hi hagi una situació de desequilibri; així mateix, enumera la finalitat de la norma, estableix els principis que han de regir les relacions comercials que hi estan subjectes i defineix determinats conceptes als efectes d'aquesta Llei.

El títol II regula, d'una banda, els contractes alimentaris, tot establint-ne els requisits formals i el contingut mínim (art. 8-11), i, de l'altra, les pràctiques comercials abusives com ara les modificacions unilaterals i els pagaments comercials no previstos, o les vinculades al subministrament d'informació comercial sensible o a la gestió de marques (art. 12-14). El títol III està dedicat a la regulació de les bones pràctiques en la contractació alimentària (art. 15-18), mentre que en el títol IV es crea i regula l'Observatori de la Cadena Alimentària (art. 19-21).

El títol V (art. 22-26) té per objecte la configuració normativa de la potestat sancionadora: es tipifiquen les infraccions en matèria de contractació alimentària i se'n fixen les sancions corresponents i la seva gradació, així com les competències per exercir aquesta potestat. En relació amb aquest

punt, i pel seu interès als efectes del nostre Dictamen, cal destacar que l'article 26 de la Llei 12/2013 distribueix les competències sancionadores entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes, tot atribuint a la primera l'exercici de la potestat sancionadora en els supòsits en què les parts contractants tinguin les respectives seus socials principals en diferents comunitats autònomes o quan el contracte afecti un àmbit superior al d'una comunitat autònoma per raó de la traçabilitat previsible de la major part de l'aliment o el producte alimentari objecte del contracte (art. 26.1). Tret d'aquests dos casos, la potestat de sancionar correspon a les comunitats autònomes (art. 26.2).

El títol VI, i l'últim de la Llei, preveu mesures de foment de la integració dels operadors que intervenen en la cadena alimentària, així com de potenciació del desenvolupament de la cadena de valor en el sector agroalimentari, com ara el desenvolupament i la implantació de nous canals de comercialització, el foment de la qualitat i la innovació tecnològica o la millora de l'eficiència logística.

Pel que fa a les disposicions addicionals, cal destacar-ne la primera, que té per objecte la creació i la regulació de l'Agència d'Informació i Control Alimentaris (en endavant, AICA), que exposarem posteriorment amb més detall atès que s'hi refereix de manera directa i exclusiva la sol·licitud del Govern.

Finalment, d'acord amb la disposició final tercera, la Llei objecte de dictamen es dicta, amb caràcter general, a l'empara del títol competencial previst en l'article 149.1.13 CE, que atribueix a l'Estat les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. S'exceptuen d'aquesta invocació competencial l'article 5, lletres *f* i *g*, el títol II i la disposició transitòria primera, que es dicten a l'empara de les regles 6 i 8 de l'article 149.1 CE sobre la legislació mercantil i la legislació civil.

2. La Llei 12/2013 forma part d'un conjunt de mesures que té per objecte articular i vertebrar un marc regulador del sector agroalimentari que afavoreixi la transparència del mercat i les bones pràctiques comercials. En l'àmbit europeu, les diferents institucions han promogut actuacions diverses amb l'objectiu de millorar el funcionament de la cadena alimentària. En aquest sentit, es poden esmentar la Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell i al Comitè de les Regions, «Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa», de 28 d'octubre de 2009 —COM(2009)591 final—; la Resolució del Parlament Europeu, de 19 de gener de 2012, sobre els desequilibris en la cadena alimentària, o el Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu, de 13 de febrer de 2013, sobre les «Relaciones comerciales entre la gran distribución y los proveedores de productos alimentarios — situación actual».

En l'àmbit estatal, els antecedents normatius de la Llei objecte de dictamen es troben en la Llei 38/1994, de 30 de desembre, que va regular les organitzacions interprofessionals agroalimentàries com a instruments per fomentar la col·laboració i la coordinació entre els diferents operadors de la cadena alimentària, i la Llei 2/2000, de 7 de gener, que té per objecte el règim jurídic dels contractes tipus de productes alimentaris. Ambdues lleis, com s'ha indicat abans, han estat modificades a bastament per la Llei 12/2013.

Juntament amb aquestes normes legals de caràcter general, han estat objecte de regulació determinats aspectes dels mercats de diversos productes, com ara l'oli. En aquest àmbit, per exigència de la normativa europea —en concret, el Reglament (CEE) 2262/1984 del Consell, de 17 de juliol, pel qual es preveuen mesures especials en el sector de l'oli d'oliva—, la Llei 28/1987, d'11 de desembre, va crear l'Agència per a l'Oli d'Oliva com a organisme autònom encarregat de dur a terme determinats controls i

activitats en el marc de la normativa comunitària sobre el règim d'ajuts a la producció de l'oli d'oliva.

Aquesta Llei ha estat derogada per la disposició derogatòria única de la Llei 12/2013, que dictaminem, ja que l'Agència per a l'Oli d'Oliva és substituïda, d'acord amb el que estableix l'apartat 1 de la seva disposició addicional primera, per la nova Agència d'Informació i Control Alimentaris (AICA), que se subroga en les seves funcions, drets i obligacions, així com en els convenis que hagi pogut acordar. Aquestes funcions, que únicament afectaven els mercats de l'oli i de l'oliva de taula, estan regulades en l'Ordre APA/2677/2005, de 8 d'agost, i les seves modificacions posteriors. Substancialment, inclouen tres àmbits d'actuació.

En primer lloc, l'elaboració i la gestió del sistema d'informació dels mercats esmentats, a partir de les comunicacions que han de ser obligatòriament subministrades per tots els operadors del sector per a cada una de les seves instal·lacions (trulls, indústries de transformació d'oliva de taula, envasadores d'oli d'oliva i d'oliva de taula, refineries, extractors d'oli de pinyolada, i adquirents i magatzemistes d'oli d'oliva a granel). La informació, incloent-hi la relativa a les dades sobre la traçabilitat dels productes, se subministra telemàticament d'acord amb uns models establerts en la mateixa Ordre, en alguns casos mensualment. A partir del tractament de les dades rebudes, l'Agència elabora i gestiona el Sistema d'Informació dels Mercats de l'Oli d'Oliva i de l'Oliva de Taula.

De forma complementària, l'Agència intervé en l'obtenció i l'elaboració de les dades previstes al Reglament (CE) 826/2008 de la Comissió, de 20 d'agost, pel qual s'estableixen disposicions comunes per al magatzematge privat de determinats productes agrícoles. D'acord amb el que preveu l'apartat A de l'annex III (oli d'oliva), aquestes dades, relatives al preu mitjà dels diferents tipus d'oli i a previsions de producció, entre d'altres, han de ser comunicades

periòdicament a la Comissió, i s'integren en el Sistema d'Informació dels Mercats de l'Oli d'Oliva i de l'Oliva de Taula (disp. adicional setena).

En segon lloc, la inspecció i el control del compliment d'aquestes obligacions per part dels operadors i la comprovació de la seva veracitat, així com de les dades relatives a la traçabilitat dels productes, que pot incloure comprovacions sobre el terreny. A aquests efectes, els operadors del mercat afectats estan sotmesos a les actuacions de control físic i documental que pugui dur a terme l'Agència, així com a l'obligació de conservació de la documentació corresponent (art. 7.3 i disp. additionals primera i segona de l'Ordre esmentada).

Finalment, l'Agència du a terme les notificacions corresponents a les comunitats autònomes dels incompliments detectats en aquestes actuacions d'inspecció i de control, a fi que puguin exercir la potestat sancionadora que sigui procedent. La normativa aplicable a aquests efectes és, amb caràcter general, el Reial decret 1945/1983, de 22 de juny, pel qual es regulen les infraccions i sancions en matèria de defensa del consumidor i de la producció agroalimentària, sens perjudici de la normativa pròpia de cada comunitat autònoma (disp. adicional primera de l'Ordre esmentada). La normativa aplicable a Catalunya és la Llei 14/2003, de qualitat agroalimentària, de 13 de juny, que en el seu títol IV (règim sancionador) conté una àmplia i completa regulació sobre infraccions i sancions en aquest àmbit.

Així mateix, pel que fa a les funcions de recollida d'informació, de control i d'inspecció anteriorment exposades, s'ha de tenir en compte el Conveni de col·laboració entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació (MAPA) i la Generalitat de Catalunya, de 20 d'abril de 2006, publicat mitjançant Resolució de 8 de maig (BOE núm. 122, de 26 de maig de 2006).

Segons aquest Conveni, la Generalitat, a través del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, ha de disposar de manera immediata de tota la informació procedent de les comunicacions trameses a l'Agència pels operadors titulars d'instal·lacions ubicades a Catalunya, mitjançant un sistema d'accés telemàtic directe a la base de dades corresponent. Igualment, el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca ha de ser informat de la programació de les actuacions d'inspecció i de control sobre el terreny que dugui a terme l'Agència al territori de Catalunya, incloent-hi l'entitat inspeccionada, el lloc, la data i els resultats. Les mostres preses en aquestes actuacions de control han de ser analitzades tant en els laboratoris del Ministeri com en els del Departament, que hauran d'intercanviar informació sobre els resultats, avaluar-los conjuntament i adoptar les mesures pertinents.

Pel que fa a la traçabilitat dels productes, l'Agència en verifica el grau d'implantació real i adopta les mesures adequades per assolir una implantació efectiva. A aquests efectes, col·labora amb el Departament en la normalització, el seguiment, la verificació i l'avaluació dels sistemes de traçabilitat aplicables als productes a Catalunya.

3. En el seu escrit de sol·licitud de dictamen el Govern de la Generalitat no qüestiona la invocació competencial continguda en la disposició final tercera de la Llei 12/2013, sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, però sí que afirma que «hi ha certes prescripcions que podrien incórrer en excés competencial, amb afectació de les competències de la Generalitat». Conseqüentment, no es plantegen dubtes sobre cap dels preceptes de l'articulat ni tampoc sobre la creació de l'AICA, però sí sobre algunes de les funcions que se li atribueixen en l'apartat 6 de la disposició addicional primera. Després de citar literalment diverses lletres d'aquesta disposició, l'escrit concreta aquells sobre els quals sol·licita dictamen de forma expressa.

En primer lloc, les lletres *b* i *c* de l'esmentat apartat, relatives a funcions de control i inspecció sobre els mercats oleícoles i lactis i, si és el cas, sobre altres mercats o sectors alimentaris que en el futur siguin considerats especialment sensibles o estratègics pel Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient. Tal com es llegeix en els preceptes qüestionats, aquest control consisteix en la comprovació «[d]el compliment de les obligacions per part dels operadors dels sectors o mercats a què es refereix la lletra precedent, per assegurar la veracitat i la integritat de les dades que s'incorporen als sistemes d'informació de mercats i per determinar l'origen, el destí i les característiques de les primeres matèries i els productes, [...]; així com el seguiment i el control de l'aplicació o la destrucció final dels subproductes que no tinguin ús alimentari» (lletra *b*). Així mateix, inclou el trasllat a les autoritats competents dels «presumptes incompliments detectats en les actuacions de control recollides a la lletra anterior, juntament amb la documentació necessària sobre els fets constatats i la seva valoració tècnica i jurídica» (lletra *c*).

I, en segon lloc, la lletra *g*, relativa a la iniciació d'ofici i instrucció del procediment sancionador corresponent sobre «incompliments del que disposa aquesta Llei i, després de la corresponent instrucció, proposar a l'autoritat competent la resolució que sigui procedent o, si s'escau, formular denúncia davant la Comissió Nacional de la Competència degudament documentada».

Per motivar els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat exposats, el Govern de la Generalitat al·lega la possible vulneració de la competència exclusiva sobre agricultura, ramaderia i aprofitaments forestals reconeguda de forma exclusiva a l'article 116 EAC, així com la relativa a la defensa de la competència, reconeguda a l'article 154 EAC. El Govern també considera que la invocació de l'article 149.1.13 CE «no habilita l'Estat per atribuir, sense limitacions, funcions executives a òrgans estatals en àmbits de la

competència de la Generalitat», i menciona diverses sentències del Tribunal Constitucional, alguna de les quals mitjançant citació extensa.

4. Aquests són, doncs, els preceptes que en principi determinen l'objecte del nostre Dictamen, encara que d'altres que no esmenta l'escrit de sol·licitud s'hi podrien incloure en vista dels arguments que s'aporten. Així, l'apartat 5 de la mateixa disposició addicional primera és el que, de forma molt general, defineix les funcions de l'AICA, incloent-hi les de control del compliment de la llei. No obstant això, no el tractarem, atès que sembla clar que el Govern no qüestiona totes aquestes funcions de control, sinó només algunes. En canvi, tal com ho raonarem en el seu moment, quan analitzarem l'adequació a l'ordre constitucional i estatutari de competències d'ambdós preceptes, entenem que hi ha una connexió clara entre el que preveu la lletra *b*, citada anteriorment, i el que regula la lletra *e*, com a resultat de la definició de la funció encomanada a l'AICA que es fa en ambdues, que és idèntica: «Establir i desenvolupar el règim de control necessari per comprovar el compliment [...]».

Certament, l'objecte sobre el qual es projecta aquesta funció és diferent en ambdós casos, ja que altrament no tindria sentit la distinció que es fa en dos preceptes separats. La funció prevista en la lletra *b* es refereix exclusivament a uns mercats específics (actualment, els mercats oleícola i lacti), i per això regula les actuacions que cal fer de forma molt més precisa; mentre que la funció de control regulada en la lletra *e* és més general, atès que es refereix a la comprovació «[d]el compliment del que disposa aquesta Llei per millorar el funcionament de la cadena».

Malgrat això, entenem que des d'una perspectiva finalista ambdós preceptes tenen un sentit comú als efectes del nostre Dictamen, en el qual hem d'examinar si l'Estat atribueix a l'AICA funcions merament executives en una matèria que podria correspondre a la competència exclusiva de la

Generalitat, fent una aplicació extensiva de l'article 149.1.13 CE. I el cert és que les funcions que s'hi ressenyen no tan sols presenten un contingut idèntic («Establir i desenvolupar el règim de control [...]») sinó que, a més, s'encaminen a la mateixa finalitat de comprovar el compliment dels mandats legals. Conseqüentment, ampliarem l'objecte del nostre Dictamen a l'examen de l'esmentada lletra e, a l'empara del que preveu l'article 19.1 de la nostra Llei constitutiva.

5. Per donar resposta als dubtes plantejats pel Govern de la Generalitat, examinarem en el fonament jurídic següent el marc constitucional i estatutari de competències aplicable a les matèries afectades pels preceptes qüestionats. Posteriorment, en el fonament jurídic tercer aplicarem aquest paràmetre als preceptes objecte de dictamen, a fi de concloure si el respecten i s'hi ajusten o si, per contra, vulneren les competències de la Generalitat.

Segon. El marc constitucional i estatutari de competències aplicable als preceptes dictaminats

1. La Llei examinada té per objecte «la millora del funcionament de la cadena alimentària», concepte definit al seu article 5.a com «el conjunt d'activitats que porten a terme els diferents operadors que intervenen en la producció, transformació i distribució d'aliments o productes alimentaris, excloent-ne les activitats de transport i de l'hostaleria i la restauració». Es tracta, doncs, d'activitats que inclouen tot el cicle econòmic, atès que afecten tant el sector primari (agricultura i ramaderia) com el secundari (indústria) i terciari (distribució).

Tal com indicàvem en el fonament jurídic primer, aquesta regulació només afecta un dels possibles aspectes del sector agroalimentari, el relatiu a «les

relacions comercials que es produeixin entre els operadors que intervenen en la cadena» (art. 2.1), i molt especialment aquelles que tenen una certa entitat dinerària i en les quals els subjectes que hi participen es troben en una situació respectiva de desequilibri (art. 2.3). Per això, qüestions com ara la qualitat dels productes alimentaris, la seguretat alimentària o la sanitat animal i vegetal, entre d'altres, queden en principi fora del seu àmbit d'aplicació. Substancialment ens trobem, doncs, davant d'una normativa que afecta l'ordenació econòmica del sector agroalimentari, en la qual s'inclouen prescripcions relatives als contractes amb què es formalitzen aquestes relacions comercials (títol II).

No obstant això, el que interessa als efectes del nostre Dictamen no són els títols que puguin emparar el contingut global de la Llei examinada, sinó únicament aquells que siguin específicament aplicables a la matèria regulada en els preceptes que dictaminem, que són —recordem-ho— les lletres *b*, *c*, *e* i *g* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera. I, com indicàvem anteriorment, el que fan aquests preceptes és atribuir a l'AICA funcions de control i d'inspecció sobre el compliment per part dels operadors econòmics que intervenen en la cadena alimentària de les seves obligacions legals, així com l'exercici de la potestat sancionadora que sigui procedent en aquests supòsits.

2. En aquesta mateixa línia, l'escrit de sol·licitud de dictamen tramès pel Govern de la Generalitat reconeix, en referir-se als títols competencials invocats en la disposició final tercera de la Llei (art. 149.1.6. i .8 CE, sobre legislació civil i mercantil, i 149.1.13 CE), que «aquests títols competencials legitimen la major part de la regulació establerta a la Llei 12/2013». Però, al mateix temps, considera que els preceptes abans citats vulnereu, en primer lloc, les competències reconegudes en l'article 116 EAC («Agricultura, ramaderia i aprofitaments forestals»).

Aquest títol competencial ha estat tractat per aquest Consell en diverses ocasions, i molt particularment en el seu DCGE 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, al fonament jurídic segon del qual ens remetem. També hi ha una important jurisprudència constitucional sobre la mateixa qüestió, que examinarem posteriorment, ja que gairebé sempre apareix lligada amb la competència estatal sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

Certament, almenys tres submatèries incloses en l'article 116 EAC coincideixen directament amb la regulació que és objecte del nostre Dictamen. Així, amb caràcter general, l'apartat 1.a atribueix a la Generalitat de forma exclusiva «[l]a regulació i el desenvolupament [...] del sector agroalimentari». Aquest sector, diferenciat de l'agrícola i el ramader, presenta la característica específica d'incloure totes les activitats relacionades amb la producció d'aliments i productes alimentaris, tant en la fase agrària com en la de transformació industrial i distribució. Això vol dir que la matèria pròpia d'aquest títol no només integra el vessant de la seguretat alimentària, certament molt important, sinó també les qüestions relatives al control, el seguiment i l'ordenació dels mercats respectius, mitjançant la utilització de les funcions normatives i executives que siguin necessàries i adequades a aquests efectes. Funcions executives que, com hem vist anteriorment, els preceptes dictaminats atribueixen a un òrgan estatal.

Amb referència a això, hem de recordar que el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 14/2003, de 13 de juny, de qualitat agroalimentària, que, d'acord amb el seu preàmbul, «té l'objectiu de garantir la conformitat dels productes agroalimentaris en les fases de producció, transformació i distribució, tret dels aspectes sanitaris, veterinaris i de protecció de la salut que ja són regulats per altres lleis, i establir els mecanismes de coordinació entre els organismes corresponents que garanteixin als consumidors la

qualitat i la seguretat dels aliments i la lleialtat de les transaccions comercials». A aquests efectes, s'hi afegeix que la Llei «regula tot el sector, des d'una visió global, i actualitza la normativa certament dispersa que hi havia sobre aquesta matèria».

De manera més específica, l'apartat 1.b del mateix precepte estatutari atribueix a la Generalitat, també de forma exclusiva, la competència sobre «[l]a regulació i l'execució sobre la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders».

La traçabilitat s'ha convertit durant els últims anys en un element substancial de la regulació del sector agroalimentari, en gran manera com a conseqüència de l'aplicació de l'ordenament comunitari. És cert que, en el seu origen, la regulació comunitària de la traçabilitat dels aliments i productes alimentaris té una connexió directa amb la seguretat alimentària, amb l'objectiu «de assegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores en relación con los alimentos» (art. 1.1 del Reglament (CE) 178/2002 del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de gener, pel qual s'estableixen els requisits generals de la legislació alimentària). Però això no significa que la traçabilitat no pugui ser un instrument útil per a la consecució d'altres béns susceptibles de ser protegits jurídicament, com poden ser la disposició d'una informació adequada sobre els productes oferts als consumidors, i també la garantia «de [...] unas prácticas justas en el comercio de alimentos», finalitats a les quals es refereix l'article 5.1 del Reglament esmentat en exposar els objectius de tota legislació alimentària. A més, els aliments «comercializados o con probabilidad de comercializarse en la Comunidad deberán estar adecuadamente etiquetados o identificados para facilitar su trazabilidad mediante documentación o información pertinentes» (art. 18.4).

Per això, si bé la Llei examinada no regula directament qüestions relatives a la traçabilitat, el seu examen i control són presents, com veurem després, en l'exercici de les funcions de control i d'inspecció atribuïdes a l'AICA, com són les relatives a «determinar l'origen, el destí i les característiques de les primeres matèries i els productes» (lletra *b* de l'apt. 6 de la disp. adicional primera).

Finalment, l'article 116.1.*b* EAC, esmentat anteriorment, atribueix a la Generalitat la competència per a «la lluita contra els fraus en l'àmbit de la producció i la comercialització agroalimentàries». És obvi que des d'una perspectiva jurídica aquesta lluita, si bé pot incloure mesures de caire molt divers (com ara informació, campanyes de sensibilització i mesures de foment), s'ha de portar a la pràctica mitjançant la utilització de potestats administratives de control, inspecció i, si és el cas, sanció.

3. El Govern al·lega també la possible vulneració de la competència de la Generalitat en matèria de promoció i defensa de la competència reconeguda per l'article 154 EAC, encara que ho fa de forma genèrica sense aportar cap més comentari ni motivació. Entenem, a partir del context i de la referència que es fa a funcions «executives», que la submatèria hipotèticament afectada únicament pot ser la inclosa en l'apartat 2 de l'esmentat article 154 EAC, relatiu a «la competència executiva en matèria de defensa de la competència en l'exercici d'activitats econòmiques que alterin o puguin alterar la lliure competència del mercat en un àmbit que no ultrapassi el territori de Catalunya». En tot cas, l'únic dels preceptes dictaminats que hipotèticament podria resultar afectat per aquesta qüestió és el de la lletra *g* anteriorment citada, en l'incís «formular denúncia davant la Comissió Nacional de la Competència degudament documentada».

Com sabem, l'exercici d'aquesta competència està encomanat estatutàriament a un òrgan *ad hoc* i independent, el Tribunal Català de Defensa de la

Competència, l'establiment i la regulació del qual és competència exclusiva de la Generalitat (art. 154.3 EAC). La Llei 1/2009, de 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència, ha desenvolupat aquestes previsions estatutàries i ha creat un òrgan nou amb funcions d'emissió d'informes, de regulació i d'anàlisi, a més de les que li corresponen a l'empara del que preveu l'article 154.3 EAC. Aquest òrgan, que té naturalesa administrativa, està integrat pel president, el director general i el Tribunal Català de Defensa de la Competència, pròpiament dit.

La defensa de la competència, en gran manera per influència de l'ordenament comunitari, és en el nostre dret un bloc normatiu molt definit, contingut essencialment en la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència (d'ara endavant, LDC), que va substituir la Llei 16/1989, de 17 de juliol, de defensa de la competència, així com per les seves normes de desenvolupament; i, pel que fa a la seva aplicació per part de l'Estat i de les comunitats autònomes, en la Llei 1/2002, de 21 de febrer, de coordinació de les competències de l'Estat i les comunitats autònomes en matèria de defensa de la competència. Els elements substancials d'aquest bloc normatiu són els següents.

Per començar, la definició de les conductes prohibides, tant per la seva naturalesa com per la seva afectació al mercat. Pel que fa al primer aspecte, són conductes prohibides les pràctiques col·lusòries, l'abús de posició dominant i la realització d'actes deslleials que falsegin la lliure competència (art. 1, 2 i 3 de la Llei 15/2007), de les quals existeix una amplíssima varietat i possibilitats. Pel que fa a l'afectació al mercat, les esmentades prohibicions no s'apliquen a les conductes que, per la seva escassa importància, no siguin capaces d'afectar de manera significativa la competència (art. 5). Aquesta és l'anomenada regla *de minimis*, utilitzada des dels seus inicis en el dret comunitari i també prevista en el nostre ordenament. Significa, doncs, que únicament les conductes prohibides que produeixin efectes significatius sobre

la competència al mercat de referència quedaran subjectes a l'aplicació del bloc normatiu que denominem «defensa de la competència».

Conseqüentment, qualsevol conducta que pugui alterar la lliure competència al mercat no és, *per se*, una conducta subjecta a aquest bloc normatiu. En canvi, les que sí que ho són, sigui quin sigui el sector en què s'han produït, passen automàticament a integrar-s'hi i queden sotmeses en exclusiva al coneixement d'un òrgan especial, dotat d'independència, conegut inicialment com a Tribunal de Defensa de la Competència i posteriorment denominat Comissió Nacional de la Competència (d'ara endavant, CNC), que investiga, instrueix i imposa la sanció corresponent d'acord amb la Llei 15/2007, sense perjudici del seu posterior control per la jurisdicció contenciosa administrativa. Certament, la Llei esmentada inclou altres qüestions, com són les relatives al control de les concentracions econòmiques i dels ajuts públics que falsegin la competència, i també atribueix a la CNC funcions consultives, d'emissió d'informes, i d'estudi i d'anàlisi dels mercats, entre d'altres. Però cap d'aquestes interessa als efectes del nostre Dictamen.

Molt recentment, la Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, ha substituït aquest òrgan per un altre així denominat (en endavant, CNMC), en el qual s'integren diversos organismes reguladors especialitzats en àmbits tan variats com són l'energia elèctrica, el mercat de les telecomunicacions i els mitjans audiovisuals, entre d'altres. Per això, la disposició addicional segona d'aquesta Llei declara l'extinció de tots els organismes afectats, entre els quals la CNC, i disposa que les referències que la legislació vigent hi pugui fer s'han d'entendre realitzades a la CNMC. No obstant això, la regulació material continguda en la LDC no ha estat modificada.

Durant molt temps les comunitats autònomes no van exercir competències de cap tipus en aquesta matèria, malgrat que algun estatut d'autonomia, com el

de Catalunya de 1979, tan sols reservava a l'Estat la funció legislativa (art. 12.5). Aquesta situació va canviar després de la publicació de la STC 208/1999, d'11 de novembre, que va establir una nova interpretació del bloc de la constitucionalitat en la matèria, la qual va ser posteriorment incorporada a la Llei 1/2002, abans esmentada. D'acord amb aquesta Llei, les comunitats autònomes disposen de competència executiva per investigar i sancionar les conductes prohibides anteriorment mencionades, «cuando las citadas conductas, sin afectar a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma o al conjunto del mercado nacional, alteren o puedan alterar la libre competencia en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma» (art. 1.3, que regula de forma precisa i detallada els punts de connexió aplicables per distingir la respectiva competència estatal i autonòmica). L'article 154 EAC ha seguit substancialment aquests criteris, com vèiem anteriorment.

Conseqüentment amb tot l'anterior, la Llei examinada, i encara menys els preceptes que dictaminem, no regula matèries pròpies d'aquest bloc normatiu. Això no significa que algunes de les conductes definides com a infraccions, i qualificades com a «pràctiques comercials abusives» al capítol II del títol II de la Llei 12/2013, no puguin alterar la lliure competència. El que vol dir és que si aquestes conductes, a més, presenten les característiques abans exposades per ser considerades conductes prohibides per la LDC (en particular, perquè alteren la competència de forma significativa), passaran a ser tractades d'acord amb la regulació continguda en aquesta, seran excloses de l'aplicació de la Llei que examinem i, en conseqüència, no quedaran sotmeses al seu règim sancionador, en aplicació del principi *non bis in idem*. Per això, l'article 23.5 conté la remissió corresponent, i les lletres *f* i *g* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera, en regular l'exercici de la potestat sancionadora de l'AICA, li imposen l'obligació d'abstenir-se del coneixement d'aquestes infraccions, i de traslladar-les a la CNC.

En vista de tot el que s'ha exposat, només haurem d'examinar si aquesta referència exclusiva a la CNC, que conté l'incís final de l'esmentada lletra *g*, vulnera les competències reconegudes a l'article 154 EAC.

En conseqüència, hem de concloure que el títol competencial que de forma prevalent s'ha d'aplicar als preceptes dictaminats és el reconegut a l'article 116 EAC, sobre agricultura i ramaderia, sense perjudici de l'aplicació específica del títol reconegut a l'article 154 EAC sobre defensa de la competència, com acabem d'indicar.

4. Finalment, hem d'examinar la incidència sobre els preceptes dictaminats de la competència estatal relativa a les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, invocada com a títol habilitant per la disposició final tercera. Com ja hem indicat en els fonaments jurídics anteriors, l'escrit de sol·licitud de dictamen no qüestiona aquesta invocació, però sí la seva aplicació extensiva en atribuir a l'AICA funcions d'inspecció, control i sanció en matèria alimentària. Per tant, la nostra tasca s'ha de centrar en l'examen d'aquesta qüestió.

En nombrosos dictàmens hem definit la nostra posició sobre l'abast d'aquest títol competencial quan es projecta sobre l'exercici de competències exclusives de la Generalitat. Entre aquests, hem de recordar el DCGE 3/2013, de 26 de febrer, sobre les disposicions addicionals vuitanta-unena i vuitanta-quatrena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013 (FJ 3), i el DCGE 18/2010, de 19 de juliol, 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 (FJ 3), especialment aplicable, pel seu objecte, a la qüestió que ens ocupa. Per la seva banda, al DCGE 4/2013, de 7 de maig, sobre el Reial decret llei 4/2013, de mesures de suport a l'emprenedor i d'estímul del creixement i de la creació d'ocupació (FJ

2), vam tractar l'atribució a l'Estat de competències executives a l'empara d'aquest títol.

A) Com a primera consideració, hem de reconèixer que la jurisprudència constitucional ha construït un concepte extensiu del que és bàsic en aquesta matèria, tot acceptant la consideració com a tal d'actes executius en unes condicions més permissives que les usualment utilitzades per a d'altres títols competencials de naturalesa similar. Com dèiem en el nostre DCGE 18/2010, esmentat anteriorment, «les bases del 149.1.13 CE no tenen per què 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» (FJ 3).

B) No obstant això, també s'ha afirmat que aquesta intervenció estatal de caràcter executiu o aplicatiu ha de tenir caràcter excepcional, per la qual cosa únicament està justificada quan concorren determinats requisits i exigències.

Així, en primer lloc, aquestes mesures sovint s'han relacionat amb la necessària garantia del manteniment de la unitat de mercat, o de la «unidad económica» (per totes, STC 104/2013, de 25 d'abril, FJ 5, que cita jurisprudència consolidada). Aquest principi, no obstant això, no pot avalar qualsevol tipus d'actuacions, sinó que ha de ser entès des d'una perspectiva finalista com a «presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materia económica no conduzca a resultados disfuncionales y disgregadores» (STC 29/1986, de 20 de febrer, FJ 4).

En segon lloc, com qualsevol altre aspecte de la competència estatal de l'article 149.1.13 CE, l'atribució de caràcter bàsic a funcions executives exigeix que les mesures corresponents produeixin una «directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general», com es recorda en la STC

45/2001, de 15 de febrer (FJ 8). La referència a aquesta Sentència és especialment procedent als efectes del nostre Dictamen, ja que va declarar la inconstitucionalitat de l'atribució a l'Estat de la funció de resolució dels expedients de sol·licitud d'assignació de les quantitats de referència (quotes) al sector de la llet i els productes lactis. En la mateixa línia, el nostre DCGE 4/2013, anteriorment esmentat, va considerar que l'atribució a l'Estat de competències en matèria d'autorització d'instal·lacions de distribució minorista de carburants no es podia emparar en l'article 149.1.13 CE, ja que l'esmentada funció no produïa una incidència significativa sobre l'activitat econòmica general (FJ 2). Aquesta posició es basava directament en la doctrina establerta per la STC 197/1996, de 28 de novembre (FJ 17.B i C).

A més a més, si tenim en compte que el títol previst a l'article 149.1.13 CE només inclou funcions d'establiment de les bases i de coordinació, és evident que l'assumpció estatal de funcions executives en aquesta matèria no es pot justificar únicament per la concurrència de l'exposat requisit de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general. Ans al contrari, aquesta centralització s'ha d'ajustar a criteris finalistes i d'excepcionalitat, atès que, com ha reconegut la jurisprudència constitucional, només ha d'arribar «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» (STC 104/2013, FJ 5). O, dit d'una altra manera, tan sols quan l'execució de les mesures en qüestió per part de les comunitats autònomes no garanteixi suficientment la preservació de les finalitats perseguides, així com la seva efectivitat homogènia a tot el territori de l'Estat, el legislador estatal les podrà atribuir com a pròpies a la seva Administració.

Així, en la STC 45/2001, anteriorment esmentada, sobre l'assignació de les quantitats de referència (quotes) al sector de la llet i els productes lactis, es va afirmar que «[...] ni la plena eficacia del sistema ni las exigencias derivadas del principio constitucional de igualdad padecerían por el hecho de

que las Comunidades Autónomas competentes [...] decidiesen la asignación de dicha cantidad de referencia a cada productor o comprador». I això, per dues raons substancials: d'una banda, perquè la reordenació del sector, que en un primer moment hauria justificat la intervenció estatal, ja havia estat acomplerta en gran mesura; i, de l'altra, perquè la matèria estava sotmesa a una prolixa i plena normació comunitària i estatal, aquesta sí de caràcter bàsic, que determinava l'abast de la potestat autonòmica d'execució (FJ 8).

En la mateixa línia, la STC 194/2004, de 4 de novembre, va precisar altres supòsits que podrien justificar excepcionalment la intervenció estatal: quan no sigui possible establir punts de connexió que permetin l'exercici de les competències autonòmiques; o quan no sigui possible el fraccionament de l'activitat pública en una matèria de caràcter supraautonòmic; o, inclús en aquest cas, quan els problemes que hipotèticament resultin d'aquest fraccionament no es puguin resoldre mitjançant mecanismes de cooperació o coordinació (FJ 7, que cita jurisprudència consolidada).

Tercer. L'examen de l'adequació dels preceptes dictaminats a l'ordre constitucional i estatutari de competències

Tal com acabem d'exposar, la matèria sobre la qual es projecten els preceptes que dictaminem es pot definir com a «regulació i desenvolupament del sector agroalimentari», la qual, d'acord amb l'article 116.1.a EAC, està atribuïda estatutàriament a la Generalitat, i és a aquesta a la que ens referirem de forma general en aquest fonament jurídic, sens perjudici de recordar, en cada cas concret, altres preceptes estatutaris sobre submatèries específiques. Es tracta, a més, d'una competència exclusiva, la qual cosa comporta la plena disponibilitat de les funcions executives necessàries per exercir-la, entenent com a tals «totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública», segons ho recorda l'article 112 EAC.

Si tenim en compte que el que fan els preceptes dictaminats és atribuir funcions executives a un òrgan estatal en l'àmbit agroalimentari, la qüestió més rellevant de la nostra anàlisi serà la d'examinar si està justificada aquesta centralització a l'empara de la competència sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) que s'invoca en la disposició final tercera de la Llei examinada. Utilitzarem, a aquests efectes, les pautes contingudes en la jurisprudència que havíem esmentat en el fonament jurídic segon (en particular, STC 197/1996, FJ 17.B i C; STC 45/2001, FJ 8, i STC 194/2004, FJ 7).

1. La lletra *b* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera atribueix a l'AICA un conjunt de funcions que presenten la característica comuna del seu caràcter purament executiu, ja que apareixen definides com a activitats de «seguiment i control», que es duran a terme mitjançant l'exercici de les facultats detallades de forma prolixa en l'apartat 8 de la mateixa disposició addicional. Aquestes funcions apareixen connectades directament amb les regulades en la lletra *a*, referides a la gestió dels sistemes d'informació, seguiment i anàlisi dels mercats oleícoles i lactis, i coincideixen substancialment amb les que exercia l'Agència per a l'Oli d'Oliva, que havíem exposat en el fonament jurídic primer. La novetat més important sobre aquesta qüestió és la relativa a l'ampliació del control als mercats lactis, ampliació que sens dubte requerirà desenvolupament reglamentari.

Convé no oblidar que en aquest aspecte les funcions de l'AICA no estan directament relacionades amb l'objecte de la Llei 12/2013, sinó amb l'elaboració i la gestió de sistemes d'informació i d'anàlisi d'uns mercats específics que, com vam veure en el seu moment, tenen el seu origen en el compliment de la normativa comunitària sobre mesures especials en el sector de l'oli d'oliva i en la Llei 28/1987, abans esmentada, de creació de l'Agència per a l'Oli d'Oliva.

L'escrit de sol·licitud de dictamen no qüestiona la competència de l'AICA per gestionar i mantenir aquests sistemes d'informació i d'anàlisi. El que es qüestiona, en canvi, és que se li atribueixin funcions de control i d'inspecció destinades a garantir el compliment de les obligacions dels operadors del mercat, en tres nivells diferents: d'una banda, la comprovació de la veracitat i la integritat de les dades subministrades en les comunicacions o declaracions que han de fer; d'una altra banda, la comprovació de les dades necessàries per determinar la traçabilitat dels productes i les matèries primeres (origen, destinació i característiques); i, finalment, el seguiment i el control de l'aplicació o la destrucció final dels subproductes que no tinguin ús alimentari.

A) Sense cap mena de dubte, aquestes funcions es projecten sobre àmbits materials reservats a la competència de la Generalitat, ja que el seu objecte no és cap altre que el d'intervenir en l'ordenació i el funcionament del sector agroalimentari, de forma general (art. 116.1.a EAC) i, de forma més concreta, en la d'uns mercats específics (oleícola i lacti), controlant i inspeccionant el compliment de les obligacions imposades als agricultors, magatzemistes, envasadors, fabricants i distribuïdors que operen en el procés. També en resulta afectada la competència relativa a la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders (art. 116.1.b EAC), en la mesura que el control es du a terme sobre «l'origen, el destí i les característiques de les primeres matèries i els productes». Les competències de la Generalitat en aquestes matèries són exclusives, per la qual cosa sense cap dubte comprenen l'exercici de les potestats administratives de control i d'inspecció.

B) Aclarida aquesta afectació, hem d'examinar ara si, a l'empara de la competència atorgada per l'article 149.1.13 CE, la consecució de les finalitats perseguides per la norma requereix l'atribució a l'AICA d'aquestes funcions executives, d'acord amb els criteris que havíem indicat en el fonament jurídic segon.

La creació de sistemes d'informació i d'anàlisi dels mercats esmentats és una opció lliurement adoptada pel legislador —i, en el cas del mercat oleícola, fins i tot era el resultat necessari de l'aplicació de reglaments comunitaris—, justificada per a l'ordenació del sector, i el Govern de la Generalitat certament no en qüestiona l'atribució de la gestió a un òrgan estatal. En la mesura que aquests sistemes requereixen per ser eficaços la col·laboració dels agents econòmics, mitjançant el compliment d'obligacions de signe molt divers, cal assegurar que es compleixen establint les mesures de control i d'inspecció que siguin adequades i necessàries. Aquesta és, doncs, la finalitat que es persegueix amb la lletra *b* de la disposició addicional dictaminada.

Doncs bé, si tenim en compte que la normativa aplicable a l'exercici d'aquestes funcions és comuna i que, en gran manera, ens trobem davant d'actuacions administratives regulades amb detall i precisió en l'apartat 8 de la disposició addicional de la Llei que examinem (accés a locals, verificació d'existències, examen de llibres i documents en qualsevol suport, precintat de locals, presa de mostres, etc.), es fa difícil entendre que la seva atribució a un òrgan de l'Administració de l'Estat sigui necessària per a la consecució de la finalitat d'ordenació econòmica del sector perseguida per la norma, que, com vèiem abans, no és una altra que garantir que els operadors de la cadena compleixin adequadament les obligacions que se'ls imposen en el marc de la gestió dels sistemes d'informació, de seguiment i d'anàlisi dels mercats afectats.

En la mesura que aquesta tasca inspectora es farà sovint a partir de les comunicacions rebudes per l'AICA, serà aquesta la que disposi en primer lloc de dades que aconsellin la pràctica d'una inspecció en una instal·lació determinada. Però això no n'impedeix la notificació immediata a l'Administració de la Generalitat perquè dugui a terme la inspecció, sens perjudici del fet que, d'acord amb el que determina el conveni de col·laboració

que exposàvem en el fonament jurídic primer, l'accés telemàtic a la corresponent base de dades que preveu permetria a l'Administració de la Generalitat disposar d'aquestes comunicacions de forma immediata i programar les seves actuacions de control i d'inspecció.

Aquest conveni reserva a l'AICA la realització a Catalunya de funcions de control i d'inspecció relatives a les comunicacions aportades pels operadors, en el marc de la seva tasca de gestió i manteniment del sistema de seguiment, d'informació i d'anàlisi del mercat oleícola. També verifica, en aquestes actuacions de control sobre el terreny, el grau d'implantació real de la traçabilitat comercial de l'oli d'oliva i l'oliva de taula, encara que s'estableixen instruments de col·laboració amb l'Administració de la Generalitat en aquesta matèria. No obstant això, entenem que aquestes dades no afecten la conclusió que es desprèn del nostre examen, per dues raons: d'una banda, la lletra *b* examinada va més enllà que el conveni, el qual estableix prescripcions únicament per al mercat oleícola; i, de l'altra, si bé és cert que els convenis de col·laboració poden afectar l'exercici de les competències, no són paràmetre de constitucionalitat per determinar-ne la titularitat, la qual només depèn de la Constitució i de l'Estatut.

Conseqüentment, la lletra *b* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera, examinada, en atribuir funcions de control i d'inspecció a l'AICA en l'àmbit del sector agroalimentari, vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 116.1 EAC.

2. Segons la lletra *c* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera, que dictaminem, l'AICA ha de «[t]raslladar a les autoritats competents els fets sobre presumptes incompliments detectats en les actuacions de control recollides a la lletra anterior, juntament amb la documentació necessària sobre els fets constatats i la seva valoració tècnica i jurídica». La frase «actuacions de control recollides a la lletra anterior» indica amb tota claredat

que es refereix a actuacions fetes per l'Agència en el marc de la gestió dels sistemes d'informació dels mercats oleícola i lacteri, regulades en les lletres *a* i *b* precedents, i no de les que li corresponen de manera més general per comprovar el compliment del que preveu la Llei 12/2013.

Encara que el sentit del precepte podria ser dubtós, hem d'entendre, en vista del marc normatiu que havíem exposat en el fonament jurídic primer, que «autoritats competents» són, en aquest cas, les autoritats de les comunitats autònomes, i que la voluntat de la norma no és cap altra que la d'establir un instrument de col·laboració en l'exercici de la potestat sancionadora que els correspon en l'àmbit agroalimentari. Aquesta mateixa fórmula, encara que molt més precisa, és la que preveu la disposició addicional primera de l'Ordre APA/2677/2005 en l'àmbit del mercat oleícola: «[E]n las situaciones de incumplimiento, la Agencia lo notificará a las respectivas Comunidades Autónomas, con el fin de la imposición, en su caso, de las sanciones correspondientes».

El problema que planteja aquest precepte no deriva tant del seu mandat («Traslladar a les autoritats competents els fets sobre presumptes incompliments detectats»), que en si mateix podria ser expressió del principi de col·laboració que regeix les relacions interadministratives (STC 149/1991, de 4 de juliol, FJ 6.a), sinó de la relació que presenta amb la lletra *b* anterior. En efecte, com acabem de veure, l'Agència trasllada incompliments detectats «en les actuacions de control recollides a la lletra anterior», i aquestes actuacions, precisament perquè comporten l'exercici de funcions executives, són contràries al bloc de la constitucionalitat, com acabem d'apreciar en l'apartat precedent. Per tant, en la mesura que la funció que conté aquesta lletra *c* porta causa i és conseqüència directa i necessària de les funcions de control i d'inspecció de la lletra *b*, i de cap altra, entenem que s'hi ha d'estendre, amb la mateixa motivació, idèntica taxa d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat.

Conseqüentment, la lletra *c* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera de la Llei 12/2013 vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 116.1 EAC.

3. La lletra *e* atribueix a l'AICA la funció d'«[e]stablir i desenvolupar el règim de control necessari per comprovar el compliment del que disposa aquesta Llei per millorar el funcionament de la cadena». Estem davant d'un precepte molt similar al que examinàvem en la lletra *b*, ja que determina la centralització en l'AICA de funcions de control i, lògicament, d'inspecció, en la mateixa matèria relativa al sector agroalimentari. En el que difereixen ambdues regles és en l'abast del control, ja que si la lletra *b* afecta únicament el compliment de les obligacions dels operadors dels sectors oleícola i lacti en el marc de la gestió dels sistemes d'informació i anàlisi dels mercats respectius, en el cas que ara examinem es tracta d'un control molt més genèric, ara sí, del «compliment del que disposa aquesta llei».

Això significa que aquest control es projectarà sobre totes les matèries que constitueixen l'àmbit d'aplicació de la Llei, és a dir, les relacions comercials que es produeixin entre els operadors de la cadena alimentària, i molt particularment sobre les determinades expressament en el títol II: condicions dels contractes alimentaris, subhastes electròniques i prohibicions de pràctiques comercials abusives.

Hem d'examinar, doncs, si el legislador estatal pot dur a terme aquesta atribució de funcions executives a l'AICA a l'empara del que estableix l'article 149.1.13 CE, d'acord amb els criteris que exposàvem en el fonament jurídic segon. Doncs bé, entenem que aquesta anàlisi no presenta gaires dificultats si tenim en compte la identitat abans esmentada entre aquest precepte i el contingut a la lletra *b*, que havíem considerat contrari al marc constitucional i estatutari de competències. Aquí també hem de partir de la finalitat de la

norma, que no és una altra que garantir el compliment de les obligacions dels operadors econòmics en el sector agroalimentari (contractes, prohibició de pràctiques abusives, etc.) mitjançant l'establiment dels sistemes de control i d'inspecció necessaris i adequats. Els mitjans que cal utilitzar són, naturalment, els propis de l'activitat administrativa, i molt particularment els que preveu expressament l'apartat 8 de la disposició addicional primera, que examinem.

Si partim de l'objecte sobre el qual es projecta aquesta funció de control, suficientment determinat en el text de la Llei, i dels mitjans que es poden utilitzar, tots regulats amb detall per l'apartat 8 esmentat, considerem que la seva centralització en un òrgan de l'Administració de l'Estat (l'AICA) no és necessària per aconseguir la finalitat abans esmentada, i per tant no justifica l'exclusió de la intervenció de la Generalitat en un àmbit, el del sector agroalimentari, en el qual té competències exclusives.

A més, fent-nos ressò de les pautes establertes per la jurisprudència constitucional (per totes, STC 194/2004, FJ 7, abans citada), no apareixen en aquest cas cap dels supòsits que podrien justificar excepcionalment la intervenció executiva estatal. En efecte, l'activitat de control i d'inspecció és, en aquest cas, perfectament territorialitzable i no hi ha cap raó d'interès general que impedeixi el fraccionament d'aquesta activitat pública.

En conseqüència, la lletra e de l'apartat 6 de la disposició addicional primera dictaminada vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 116.1.a EAC.

4. Finalment, segons la lletra g, correspon a l'AICA «[i]niciar d'ofici el procediment sancionador que correspongui per les irregularitats que constati en l'exercici de les seves funcions que suposin incompliments del que disposa

aquesta Llei i, després de la corresponent instrucció, proposar a l'autoritat competent la resolució que sigui procedent [...]».

Som, doncs, davant de l'atribució a l'AICA de funcions pròpies de la potestat sancionadora, i l'expressió «incompliments del que disposa aquesta Llei» obliga a interpretar el precepte en el marc del que estableix el títol V de la mateixa Llei («Potestat sancionadora»), que conté la regulació substantiva de la matèria i els punts de connexió necessaris per determinar els supòsits en els quals l'exercici de les potestats administratives corresponents s'atribueix a l'Estat o a les comunitats autònomes (art. 26). Certament, el text del precepte és confús, i ho és més si el comparem amb el de la lletra *f*, que no és objecte d'aquest Dictamen, relativa als casos atribuïts a l'autoritat competent del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient. En qualsevol cas, hem d'entendre, malgrat aquesta dificultat, que en la lletra *g* l'expressió genèrica «autoritat competent» inclou les comunitats autònomes. Conseqüentment, el seu sentit no és un altre, en aquests supòsits, que reservar a l'AICA la funció d'iniciar d'ofici i instruir el procediment sancionador necessari per castigar els incompliments observats, deixant a les autoritats competents de la comunitat autònoma únicament la competència per adoptar la resolució que escaigui, en vista d'aquest procediment i de la proposta que contingui.

L'escrit de sol·licitud remès pel Govern de la Generalitat recorda la molt clara doctrina del Tribunal Constitucional en «delimitar que la imposició de sancions és un acte executiu», amb citació de les STC 51/2006, de 16 de febrer (FJ 4), i 104/2013, de 25 d'abril (FJ 4), i entén que aquesta atribució «podria vulnerar les competències executives de la Generalitat en matèria d'agricultura i de defensa de la competència».

Certament, no té cap sentit que en la seva regulació substantiva la Llei reconegui la competència sancionadora de les comunitats autònomes i després, en canvi, la limiti a la imposició de la sanció, excloent-ne la relativa a

la iniciació i la instrucció del procediment. A més, en la mesura que aquestes funcions encomanades a l'AICA són conseqüència necessària de les que li atribueix la lletra e precedent (difícilment es poden «constatar irregularitats» si no és mitjançant l'exercici de funcions de control i inspecció), en la qual hem apreciat vulneració de les competències de la Generalitat, podríem estendre aquesta mateixa apreciació al precepte que examinem, sense necessitat de més argumentacions. Malgrat tot, entenem que en aquest cas hem d'ampliar el nostre escrutini anant al fons de la qüestió.

A) Com sabem, el denominat dret administratiu sancionador no constitueix un títol competencial autònom, sinó que és una funció «connexa» a aquella que, en cada cas, puguin exercir l'Estat o les comunitats autònomes sobre la matèria de què es tracti. La jurisprudència constitucional ha assenyalat també que té un «carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas» (per totes, STC 124/2003, de 19 de juny, FJ 8), cosa que significa que, segons quin sigui l'abast de la competència substantiva afectada, pot incloure tant potestats normatives com executives. Pel que fa a aquestes últimes, no hi ha dubte que inclouen tant la imposició de la sanció en cada cas concret com la iniciació i la instrucció del corresponent procediment, sempre que «se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 C.E., básicamente)» (STC 87/1985, de 16 de juliol, FJ 8, entre d'altres), i sense altres límits que els derivats del respecte als criteris substancials propis del procediment administratiu comú. Com es diu en la STC 100/1991, de 13 de maig: «[...] ostentando la Comunidad Autónoma catalana competencias de ejecución en Metrología, debe reconocerse a sus órganos autonómicos la facultad de imponer sanciones a las infracciones cometidas en esta materia, aplicando la normativa estatal con rango legal o, en su caso, reglamentario, que se dicte» (FJ 4).

B) És a aquest supòsit de funcions executives en matèria sancionadora al que hem de limitar el nostre examen, ja que l'escrit remès pel Govern no

qüestiona la regulació substantiva de la matèria continguda en el títol V, ni tampoc la relativa als punts de connexió, anteriorment esmentada. I el cert és que, sense més dubtes, hem de concloure, almenys en aquesta primera fase del nostre examen, la vulneració competencial que conté el precepte examinat: si la Generalitat disposa de competència exclusiva en la matèria sobre «la regulació i el desenvolupament [...] del sector agroalimentari» (art. 116.1.a EAC, citat), aquesta competència inclou les funcions executives, com deriva de la seva pròpia naturalesa i ho confirma l'article 110 EAC, entre les quals s'han d'incloure les relatives al procediment sancionador en totes les seves fases. De manera més específica, també és aplicable al supòsit que examinem la submatèria prevista a l'article 116.1.b EAC, últim incís («lluita contra els fraus en l'àmbit de la producció i la comercialització agroalimentàries»), atès que algunes de les pràctiques comercials abusives tipificades en el títol V de la Llei s'han de considerar, sens dubte, com a fraus, entre les quals les relatives a la publicitat il·lícita o a la utilització fraudulenta de marques o noms comercials dels competidors.

El fet que es reservi a l'«autoritat competent» (en el nostre cas, entenem, l'Administració de la Generalitat) la decisió sobre «la resolució que sigui procedent» no canvia gens l'afirmació de principi que acabem de fer. Des d'una perspectiva formal i material, no té sentit el fraccionament de l'exercici de la potestat sancionadora al seu vessant executiu, ja que l'esmentada potestat ha d'incloure tant la capacitat per iniciar el procediment com per instruir-lo i acordar la resolució que sigui procedent. Naturalment, tot això s'haurà de fer respectant els principis constitucionals, expressament recollits a l'article 25.1 CE o derivats d'aquest, com ha recordat la jurisprudència constitucional, entre d'altres, el ben conegut de separació entre les fases instructora i sancionadora encomanant-les a òrgans diferents (art. 134 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú). Però, en absolut, aquesta separació entre ambdues fases no justifica la seva atribució a diferents

administracions públiques; ans al contrari, el que es produeix en aquest cas és una limitació injustificada de la competència autonòmica. És suficient, a aquests efectes, citar la STC 51/2006, de 16 de febrer, que va resoldre un cas molt similar:

«[...] la competencia de la Generalidad de Cataluña para la designación del órgano instructor de los procedimientos sancionadores que tiene atribuidos por razón de la materia no resulta compatible con la atribución por el precepto controvertido de la función de instructor del expediente al Inspector de Trabajo que practicó el acta iniciadora del mismo, pues esta atribución, efectuada directamente por el Estado en una norma dictada en el ejercicio de su competencia de regulación normativa del procedimiento sancionador en materia social, impide a la Generalidad de Cataluña la designación como órgano instructor de la persona o unidad administrativa que estime oportuno, en el marco de las facultades que le corresponden para la regulación de su propia competencia funcional y para la organización de los servicios necesarios para ello.» (FJ 7)

C) Aclarida aquesta qüestió, també hem d'afirmar que el mandat contingut en el precepte que dictaminem no es pot justificar partint de la invocació de l'article 149.1.13 CE. La Llei estatal, que examinem, tipifica amb precisió les infraccions, determina les sancions corresponents i estableix els criteris per imposar-les, als quals s'haurà d'ajustar l'exercici de les funcions executives corresponents. És més, la mateixa disposició analitzada reconeix plenament la competència autonòmica per adoptar la resolució corresponent. Conseqüentment, en vista dels criteris que havíem exposat anteriorment respecte a l'aplicació de l'esmentat títol competencial, l'atribució a l'AICA de la funció d'iniciació i instrucció del procediment sancionador en aquests casos no està justificada des de la perspectiva de la consecució de la finalitat perseguida per la norma, i per tant l'exclusió de la Generalitat de l'exercici d'aquestes funcions d'iniciació i instrucció del procediment sancionador vulnera les seves competències exclusives en la matèria (art. 116.1 EAC).

Quant a l'incís final «[...] o, si s'escau, formular denúncia davant la Comissió Nacional de la Competència degudament documentada», és obvi que ignora les competències de la Generalitat reconegudes per l'article 154 EAC, atès que sembla considerar que la CNC (ara, CNMC) és l'única competent per conèixer i sancionar les pràctiques contràries a la lliure competència. Ja vam veure en el fonament jurídic segon quina és la distribució de funcions en aquesta matèria segons el bloc de la constitucionalitat, interpretat per la STC 208/1999, d'11 de novembre. Si tenim en compte que el precepte que dictaminem es pot referir a les matèries en què la potestat sancionadora correspon a les comunitats autònomes, per aplicació de les regles que estableix l'article 26 de la Llei, és molt probable que aquestes pràctiques s'hagin de sotmetre al coneixement de l'Autoritat Catalana de Defensa de la Competència, d'acord amb el que determina l'article 154.2 EAC, atès que l'alteració del mercat que puguin produir no sobrepassarà el territori de Catalunya.

En conseqüència, la lletra *g* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera examinada vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en els articles 116 i 154 EAC.

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

CONCLUSIONS

Primera. La lletra *b*, i per connexió la lletra *e*, de l'apartat 6 de la disposició addicional primera de la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària, vulneren l'article 116 de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La lletra c de l'apartat 6 de la disposició addicional primera de la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària, vulnera l'article 116 de l'Estatut.

Adoptada per majoria.

Tercera. La lletra g de l'apartat 6 de la disposició addicional primera de la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària, vulnera els articles 116 i 154 de l'Estatut.

Adoptada per majoria.

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