



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 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**

**Conclusions del Dictamen:**

*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.

La Llei 12/2013 regula les relacions comercials dels diferents operadors que intervenen en la cadena alimentària amb l'objectiu d'augmentar la competitivitat i l'eficàcia del sector agroalimentari. La disposició addicional primera de la Llei té per objecte la creació i la regulació de l'Agència d'Informació i Control Alimentaris (en endavant, AICA), a la qual s'atribueixen un conjunt de funcions, una part de les quals, les recollides en les lletres b, c i g de l'apartat 6 de l'esmentada disposició addicional, són objecte de la sol·licitud de dictamen formulada pel Govern. Atesa la similitud que presenta amb el contingut de la lletra b, es considera justificat, en virtut del que preveu l'article 19.1 de la Llei del Consell, ampliar l'objecte del Dictamen a l'examen de la lletra e de l'apartat 6 de la disposició addicional primera.

D'una banda, els preceptes dictaminats estan dictats a l'empara del títol competencial de l'Estat previst a l'article 149.1.13 CE sobre «Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica», segons el que estableix la disposició final tercera de la Llei. Però, de l'altra, la matèria sobre la qual es projecten es pot definir, amb caràcter general, 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 com a competència exclusiva. Així, aquesta competència comporta la plena disponibilitat de les funcions executives necessàries per exercir-la, enteses com «totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública», segons l'article 112 EAC. L'objecte del Dictamen consisteix, doncs, a determinar si la centralització en una agència estatal de funcions executives concretes de control, inspecció i sanció en relació amb el sector agroalimentari vulnera les competències de la Generalitat.

La centralització de funcions executives en virtut de l'article 149.1.13 CE s'ha d'ajustar, d'acord amb el que ha establert la jurisprudència constitucional, a criteris finalistes i d'excepcionalitat; 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.

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 duren a terme mitjançant l'exercici de les facultats detallades de forma prolixa en l'apartat 8 de la mateixa disposició addicional. En concret, se li atribueixen funcions de control i d'inspecció destinades a garantir el compliment de les obligacions dels operadors dels mercats oleícola i lacti, 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.

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. La competència de la Generalitat en aquesta matèria no pot ser desplaçada en favor de l'Estat en virtut de l'article 149.1.13 CE, perquè per assolir la finalitat de la norma, que és garantir que els operadors de la cadena compleixen adequadament les obligacions que se'ls imposen en el marc de la gestió dels sistemes d'informació, seguiment i anàlisi dels mercats afectats, no resulta necessària l'atribució de les funcions executives previstes en la lletra *b* a un òrgan de l'Administració de l'Estat, atès que es tracta d'actuacions administratives regulades amb detall i precisió en l'apartat 8 de la disposició addicional primera de la Llei.

La lletra e de l'apartat 6 de la disposició addicional primera atribueix a l'AICA la funció d'«establir i desenvolupar el règim de control necessari per comprovar el compliment del que disposa aquesta Llei per millorar el funcionament de la cadena». És un precepte molt similar al de 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.

Si es parteix 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 de la disposició addicional primera, la seva centralització en un òrgan de l'Administració de l'Estat (l'AICA) no és necessària per a la consecució 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. 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, segons les pautes establertes per la jurisprudència constitucional (per totes, STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 7), 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 existeix cap raó d'interès general que impedeixi el fraccionament d'aquesta activitat pública.

**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.*

La lletra c de l'apartat 6 de la disposició addicional primera estableix que l'AICA ha de «traslladar 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». Les autoritats competents per sancionar són les de l'Estat o bé les de les comunitats autònomes, d'acord amb els punts de connexió que estableix l'article 26 de la Llei.

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*. En efecte, 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. 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*, s'hi ha d'estendre, amb la mateixa motivació, idèntica taxa d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat.

**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.*

Segons la lletra g de l'apartat 6 de la disposició addicional primera, correspon a l'AICA «iniciar 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 o, si s'escau, formular denúncia davant la Comissió Nacional de la Competència degudament documentada».

Aquest precepte atribueix 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. La limitació de la competència sancionadora de les comunitats autònomes a la imposició de la sanció, excloent-ne la relativa a la iniciació i la instrucció del procediment, no s'adiu amb la doctrina constitucional segons la qual la potestat de sancionar és una funció connexa a la competència substantiva que, en cada cas, puguin exercir l'Estat o les comunitats autònomes sobre la matèria de què es tracti. En correspondre a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de regulació del sector agroalimentari (art. 116.1 EAC), li pertoca el ple exercici de la potestat sancionadora. 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 (STC 51/2006, de 16 de febrer, FJ 7). Aquest fraccionament, a més, no troba justificació en l'article 149.1.13 CE en no resultar necessari per a la finalitat d'ordenació econòmica de la norma.

A l'últim, l'incís final del precepte ignora les competències de la Generalitat reconegudes per l'article 154 EAC, atès que sembla considerar que la Comissió Nacional de la Competència (ara, Comissió Nacional dels Mercats i la Competència) és l'única competent per conèixer i sancionar les pràctiques contràries a la lliure competència, en detriment de l'Autoritat Catalana de Defensa de la Competència, que és la competent en els supòsits que preveu l'article 154.2 EAC.

Barcelona, 14 d'octubre de 2013