



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 16/2015, d'1 d'octubre, sobre la Llei 28/2015, de 30 de juliol, per a la defensa de la qualitat alimentària

Conclusions del Dictamen:

Primera. Els articles 12.1, en l'incís «d'acord amb la tipificació d'infraccions realitzada en aquest títol»; 13; 14; 15; 17.1, en l'incís «tipificades com a infracció en la present Llei»; 19.1, segon paràgraf, i .2; 20.2; 22; 23.1, primer paràgraf, i .2; 24.1, .2, .4, .5, i la disposició addicional primera, apartats 1, en l'incís «el que estableix aquesta disposició», 2, 3, 4 i 6 vulneren les competències de la Generalitat de l'article 116.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.13 CE.

Adoptada per unanimitat.

Tal com la mateixa rúbrica indica, l'objecte de la Llei 28/2015, de 30 de juliol (en endavant, LDQA) es dirigeix a la defensa de la qualitat alimentària, de la qual n'estableix la regulació bàsica incloent-hi el règim sancionador, per donar compliment a l'obligació de l'article 55 del Reglament (CE) núm. 882/2004, del Parlament Europeu i del Consell, de 29 d'abril (art. 1). S'aplica a tots els productes alimentaris o aliments (art. 2.1.a), d'acord amb la definició que n'efectua el Reglament (CE) núm. 178/2002, del Parlament i del Consell, de 28 de gener, que cal entendre, a grans trets, com a qualsevol substància o producte destinat a ser ingerit per l'ésser humà o amb probabilitat de ser-ho, tant si ha estat transformat com si no (art. 4.a). S'aplica també en instal·lacions de manipulació, classificació, fàbriques, plantes d'envasament, magatzems dels majoristes o dels distribuïdors majoristes, magatzems d'importadors, oficines d'intermediaris mercantils amb magatzem o sense, com també al procés de transport entre tots aquests (art. 2.1.b). Queden exclosos de l'aplicació de la LDQA, entre d'altres, la producció primària i l'oferta per a la venda al consumidor final, com també els aspectes higienicosanitaris i de seguretat alimentària (art. 2.2).

L'article 12, capçalera del títol III de la Llei, dedicat al règim sancionador de la defensa de la qualitat alimentària, n'estableix els principis generals. En la mesura que aquest article trasllada a l'àmbit alimentari unes regles generals del règim sancionador, no ofereix cap tatxa d'inconstitucionalitat ni és contrari a l'Estatut. No obstant això, l'apartat 1, in fine, fixa que la consideració d'infracció administrativa ho serà «d'acord amb la tipificació d'infraccions realitzada en aquest títol», per la qual cosa aquesta remissió segueix la conclusió d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat a la qual s'arriba en analitzar la tipologia d'infraccions dels articles 13 a 15 de la mateixa Llei.

Els articles 13, 14 i 15 es dediquen, com el preàmbul indica, a la tipificació de les infraccions «comeses pels operadors en relació amb la legislació alimentària», classificant-les com a lleus, greus i molt greus, respectivament.

Una simple lectura d'aquests articles mostra la minuciositat de la regulació estatal, que es manifesta en dos vessants. D'una banda, per la previsió d'una tipificació exhaustiva de conductes infractores en relació amb els operadors de l'àmbit alimentari i, de l'altra, per la determinació, en molts casos, dins de cada infracció concreta, d'un tipus de caràcter tancat que no admet un desenvolupament legislatiu ulterior per la comunitat autònoma. Així doncs, els preceptes qüestionats no es limiten a enunciar unes «clasificaciones genéricas "necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas"» (STC 156/1995, de 26 d'octubre, FJ 8), ni un catàleg mínim de conductes, sinó que duen a terme una tipificació de comportaments i activitats que no deixa marge al legislador autonòmic per

preveure nous tipus infractors o la concreció dels que s'hi estableixen. D'aquesta manera no permeten l'existència d'un espai per a la legislació autonòmica (STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 13).

En conseqüència, aquesta regulació tan detallada, en no limitar-se a establir amb caràcter general els tipus d'il·lícits administratius en matèria de defensa de la qualitat alimentària, excedeix els límits d'una norma de caràcter bàsic, que ha de consistir en una ordenació de mínims i una fixació de les línies bàsiques sobre la matèria, i va més enllà del que és necessari i respectuós amb les competències exclusives de la Generalitat assumides per l'article 116.1 EAC.

Prova d'això anterior, i a títol il·lustratiu de l'exhaustivitat de la normació estatal, gran part de les infraccions previstes com a greus (art. 14, amb 25 apartats) ja estan establertes, en termes semblants i amb la mateixa extensió, a la legislació catalana aplicable (Llei 14/2003, de 13 de juny, de qualitat agroalimentària). Per tant, la LDQA prescriu les infraccions com a bàsiques, impeding, *de facto*, que la Generalitat pugui efectuar el corresponent desenvolupament ulterior. Una cosa semblant succeeix amb les infraccions lleus (art. 13), i amb les molt greus (art. 15).

L'article 17 es refereix a la responsabilitat per les infraccions, determinant les responsabilitats personals i societàries dels que intervenen en el sector alimentari, d'acord amb la concreta activitat que hi desenvolupen.

La regulació que s'hi efectua pot dur-se a terme, en tant que aplica a diferents subjectes, operadors del sector alimentari, el principi general de la responsabilitat de l'article 130 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) i, per tant, el precepte està emparat per l'article 149.1.13 CE, llevat de l'incís «tipificades com a infracció en aquesta Llei» de l'apartat 1, que conté una remissió als articles 13 a 15, que s'han considerat inconstitucionals i antiestatutaris, perquè s'excedien de les bases corresponents.

L'article 19, relatiu a les multes coercitives, fixa els imports i les periodicitats relacionades amb l'incompliment de l'infractor de l'obligació personalíssima derivada de la LDQA.

La regulació detallada d'aquest article, que en l'apartat 1, segon paràgraf, i en l'apartat 2 estableix quantitats, percentatges i terminis concrets, no consent el seu establiment com a base, i suposa un buidament de la competència de la Generalitat pel que fa al règim sancionador en l'àmbit alimentari, que li correspon desplegar legislativament a la Generalitat, d'acord amb l'article 116 EAC (per totes, STC 85/2015, de 30 d'abril, FJ 2).

Tanmateix, en aquest precepte hi ha també unes previsions de caràcter general, que no són objectables per les raons abans dites. Concretament, el primer paràgraf del seu apartat 1, en la mesura que es limita a introduir la figura de les multes coercitives, com a mitjà d'execució forçosa, per assegurar el compliment de l'obligació, d'acord amb la possibilitat prevista en els articles 96 i 99.1 LRJPAC. Així mateix, a la complementarietat de les sancions que preveu l'apartat 3 LDQA tampoc no se li pot fer un retret d'inconstitucionalitat ni antiestatutarietat, ja que constitueix l'aplicació d'un principi característic de l'execució administrativa a l'àmbit sancionador alimentari, concretant allò previst a l'article 99.2 LRJPAC.

En conseqüència, l'article 19.1, segon paràgraf, i .2 LDQA vulnera les competències de la Generalitat en matèria alimentària, fonamentades en l'article 116.1 EAC, mentre que l'article 19.1, primer paràgraf, i .3 LDQA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

Els articles 20, 22 i 23 es refereixen a les sancions, a la seva publicitat i a les sancions accessòries, respectivament.

L'article 20, en el seu apartat primer, estableix la quantia de les sancions que ha d'imposar l'autoritat competent, dins d'uns marges qualitatius o quantitius, per a cada tipus d'infracció.

En aquest cas, l'Estat actualitza les sancions econòmiques dins un ventall ampli, que consent que les comunitats autònomes desenvolupin la seva competència, sense que hi hagi disfuncions o desproporcions exagerades entre les sancions que fixin (per totes, STC 136/1991, FJ 1). En aquest sentit, preveu, en l'àmbit alimentari, «una escala de sanciones con unos límites máximos y mínimos» (STC 156/1995, FJ 8), per la qual cosa aquest precepte no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut. Aquest judici positiu de constitucionalitat i estatutarietat s'ha d'estendre a la remissió que efectua l'article 12.2 LDQA a aquest precepte.

No obstant això, l'apartat segon determina les sancions accessòries que es poden afegir a les ja consignades, segons l'apartat primer. El precepte dóna a triar, entre quatre tipus, a l'autoritat que resol, les dites sancions. Aquestes són, doncs, potestatives per a l'òrgan executor, però obligatòries per al legislador autonòmic, que no pot establir una configuració pròpia en l'àmbit de les seves competències decidint quines són d'aplicació o, si és el cas, triar-ne o afegir-ne d'altres, ja que el precepte ho cenyeix explícitament a «alguna de les següents mesures». A més, aquesta previsió supera amb escreix la regulació dels apartats 3 i 5 de l'article 55 de la Llei 14/2003, dedicat a les sancions accessòries.

L'article 23, que estableix les sancions accessòries, tampoc compta, en la seva totalitat, amb l'estructura que ha de tenir una base. Així, la redacció de l'apartat 1 converteix en executiva una competència legislativa de la Generalitat en la mesura que no li és permès decidir si, a banda de les sancions determinades a la LDQA, es penalitza l'infractor amb la supressió, cancel·lació o suspensió total o parcial dels ajuts oficials que percebi, sol·liciti o tingui previst de fer-ho en un termini determinat. Per consegüent, li és d'aplicació el que s'ha dit en analitzar l'article 20.2 LDQA i la conclusió d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat a la qual s'ha arribat. No obstant això, al segon paràgraf d'aquest apartat 1 de l'article 23, en la mesura que preveu únicament la creació d'una base de dades i l'intercanvi d'informació entre administracions, fruit de la seva col·laboració, no se li pot objectar inconstitucionalitat o antiestatutarietat.

La mateixa taxa d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat, en canvi, es pot assenyalar respecte de l'apartat 2 d'aquest article en tant que estableix, de forma imperativa tant pel legislador com per l'autoritat destinatària, la sanció d'inhabilitació, sobre la qual, a més, estableix un termini fix d'imposició.

L'article 24 es dedica a la prescripció i la caducitat de les infraccions i sancions, establint, en el seu apartat 1, el termini precís de prescripció de cada tipus d'infracció i sanció. En l'apartat 2 fa una remissió a l'article 132 LRJPAC per al còmput dels terminis, amb alguns canvis processals força detallats, que no permeten de forma clara un desenvolupament posterior (STC 130/2013, FJ 13). En l'apartat 3, es fixa el termini màxim per resoldre el procediment sancionador i notificar la resolució, i permet a la normativa autonòmica que en fixi un de superior. En l'apartat 4, s'estableixen els efectes de la manca de resolució. Finalment, en l'apartat 5, es regula detalladament el procediment de la caducitat de l'acció per perseguir les infraccions.

La Llei 30/1992 no considera que hagi de ser bàsica la regulació de la prescripció i de la caducitat, ja que l'article 132 d'aquesta norma remet a les lleis sectorials que estableixin les infraccions i les sancions, siguin estatals o autonòmiques, pel que fa als terminis de prescripció de les distintes infraccions i sancions, aspecte concret que no ha estat unificat. En el nostre cas, en el sector alimentari, la remissió de la Llei 30/1992 s'ha d'entendre referida, d'una banda, a la LDQA, suportada per la reserva estatal de fixar les bases de conformitat amb l'article 149.1.13 CE, així com, de l'altra, a la legislació autonòmica de desenvolupament.

Per tant, la Llei 30/1992 només preveu un sistema general subsidiari de terminis per a la prescripció, dels quals se separa la LDQA, en doblar, pel cap baix, les previsions de la dita norma.

La limitació de la potestat legislativa autonòmica pot operar quan les infraccions i sancions es puguin qualificar de no raonables i desproporcionades. Tanmateix, aquest criteri no afecta els

terminis de les prescripcions que no constitueixen el nucli dur, garantit constitucionalment, del procediment administratiu sancionador, d'acord amb l'article 132 LRJPAC.

L'article 24 LDQA troba empara en l'article 149.1.13 CE, únicament per establir una normació de principis. En canvi, l'article 24, en els seus apartats 1, 2, 4 i 5 descendeix al detall i prescriu uns terminis tancats que no s'adeqüen al que hauria de ser una norma bàsica.

En canvi, la formulació oberta de l'article 24.3 LDQA, a banda de la remissió a la normativa autonòmica per ampliar el temps màxim de resolució, impedeix fer cap objecció d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat del precitat precepte.

La disposició addicional primera conté el règim sancionador aplicable en matèria de classificació de canals de boví i porcí.

Els apartats segon, tercer i quart de la disposició addicional primera descriuen les infraccions lleus, greus i molt greus i ho fan en uns termes exhaustius, tenint en compte els elements que intervenen en la inspecció i el control sobre el terreny de les operacions de pesatge, classificació i marcatge de les canals.

En el mateix sentit que l'article 20.2 LDQA, l'apartat sisè d'aquesta disposició addicional preveu les mesures que poden acordar els òrgans executors competents com a sancions accessòries, sense deixar marge al desenvolupament legislatiu de la Generalitat, ja que es tracta de triar, en un format tancat, entre «alguna de les mesures següents», dues en aquest cas.

En conseqüència, els apartats 2, 3, 4 i 6 de la disposició addicional primera de la LDQA s'excedeixen de les bases que pot dictar l'Estat a l'empara de l'article 149.1.13 CE i vulnereu les competències de la Generalitat assumides per l'article 116.1 EAC. En aquest sentit, la referència que l'apartat 1 fa a la disposició mateixa és també contrària a l'Estatut, llevat de la seva projecció sobre l'apartat 5, que està emparat per l'esmentada previsió constitucional i no és contrari a l'Estatut.

Segona. La disposició transitòria única vulnera les competències de la Generalitat dels articles 116.1 i 159 EAC i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

Adoptada per unanimitat.

La disposició transitòria única estableix un període transitori relatiu a dues normes reglamentàries.

Cap de les dues normes esmentades tenen, individualment considerades, relació directa i significativa amb l'economia, per la qual cosa no poden estar emparades per l'article 149.1.13 CE (STC 77/2004, de 20 d'abril, FJ 4). A més, el procediment del règim sancionador tampoc no té caràcter bàsic a la Llei 30/1992. La competència derivada de l'article 149.1.13 CE, que té incidència en el sector alimentari (art. 116.1 EAC), ha de ser interpretada de forma estricta quan concorre amb una matèria més específica, com ara l'establiment d'un procediment administratiu (art. 159 EAC) sancionador.

En conseqüència, els dos apartats de la precitada disposició transitòria única LDQA vulnereu les competències de la Generalitat en virtut dels articles 116.1 i 159 EAC.

Tercera. La disposició final cinquena, pel que fa l'habilitació competencial dels preceptes que figuren en les conclusions anteriors, vulnera les competències de la Generalitat dels articles 116.1 i 159 EAC.

Adoptada per unanimitat.

La disposició final cinquena enuncia l'article 149.1.13 CE com el títol competencial que habilita l'Estat per dictar tota la LDQA.

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

D'acord amb la doctrina jurisprudencial i consultiva, la disposició manté la seva virtualitat per a aquells preceptes que no vulnereu les competències autonòmiques, d'acord amb el raonament de caràcter «sistemàtic» emprat pel Tribunal Constitucional, de manera que la disposició final cinquena segueix la mateixa sort que els preceptes concrets sol·licitats i que no han estat considerats bàsics, tot i que es manté per a la resta (entre d'altres, STC 130/2013, FJ 14, i DCGE 16/2010, 13 de juliol, FJ 4.6).

Per tant, l'article 149.1.13 CE no empara la intromissió en la competència de la Generalitat en aquells preceptes declarats inconstitucionals i antiestatutaris en el Dictamen.

Quarta. La resta de preceptes sol·licitats no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.
Adoptada per unanimitat.

A més de les parts dels preceptes esmentats en les conclusions anteriors, s'estima que no ofereixen taxa de constitucionalitat i estatutarietat: l'article 16, relatiu a la concurrència d'infraccions, perquè, malgrat la concreció del precepte, les previsions que s'hi efectuen tenen com a finalitat última la garantia del principi de *non bis in idem* fixat com a principi del dret sancionador en l'article 133 LRJPAC, en l'àmbit del sector alimentari; l'article 18, relatiu a les mesures complementàries, atès que aquestes es relacionen amb les mesures previstes a l'article 136 LRJPAC, i l'article 21, que preveu els criteris per imposar i graduar les sancions, per tal com són criteris vinculats al nucli del règim sancionador, que deriven del principi de proporcionalitat de l'article 131 LRJPAC.

Barcelona, 13 d'octubre de 2015