



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 16/2015, d'1 d'octubre,
sobre la Llei 28/2015, de 30 de juliol, per a la defensa de la qualitat
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 28/2015, de 30 de juliol, per a la defensa de la qualitat alimentària (BOE núm. 182, de 31 de juliol de 2015).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 2 de setembre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, del dia 1 de setembre de 2015 (Reg. núm. 4924), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 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, d'1 de setembre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 12 a 24 i les disposicions addicional primera, transitòria única i final cinquena de la Llei 28/2015, de 30 de juliol, per a la defensa de la qualitat alimentària.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té 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 7 de setembre de 2015, 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 els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Jaume Vernet Llobet.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, 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. 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 1 d'octubre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com consta en els antecedents, és objecte d'aquest Dictamen la Llei 28/2015, de 30 de juliol, per a la defensa de la qualitat alimentària (en endavant, Llei 28/2015 o LDQA). En concret, el Govern de la Generalitat sol·licita que el Consell es pronunciï sobre els articles 12 a 24, relatius al règim sancionador, i les disposicions addicional primera, transitòria única i final cinquena de la norma esmentada.

A fi de delimitar l'objecte del Dictamen, descriurem en aquest fonament jurídic l'objecte, la finalitat i les característiques generals de la Llei sol·licitada, emmarcant-la en el seu context normatiu. Seguidament, efectuarem una breu descripció dels preceptes sol·licitats i dels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que susciten al Govern. Finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà la resta del Dictamen a fi i efecte de donar resposta a la petició formulada.

1. La Llei 28/2015, en paraules del seu mateix preàmbul, atesa la transcendència del sector alimentari en termes socials, econòmics i ambientals i, per tant, el seu caràcter estratègic, sorgeix per la necessitat de disposar d'un model de qualitat alimentària que «inclogui un conjunt bàsic de disposicions legals i vetlli pel respecte a la competència lleial entre operadors» (apt. I, par. primer), i, concretament, pel que fa al règim sancionador, té la finalitat d'establir un marc normatiu unitari d'aplicació a tot el territori de l'Estat per tal d'assegurar un tractament uniforme a tots els operadors als quals es refereix la Llei (apt. II, par. tercer).

Tal com la mateixa rúbrica indica, l'objecte de la norma 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).

De la seva banda, la qualitat alimentària als efectes de la LDQA (art. 4.b) es refereix al conjunt de propietats i característiques d'un aliment relatives a les matèries primeres o ingredients utilitzats per a la seva elaboració, a la seva naturalesa, composició, puresa, identificació, origen i traçabilitat, així com als processos d'elaboració, emmagatzematge, envasament i comercialització i a la presentació del producte final, incloent-hi el seu contingut efectiu i la informació al consumidor final, especialment l'etiquetatge (art. 4.b). Les característiques seran les recollides per la normativa de qualitat alimentària dictada per les administracions competents de cada sector, com també per la normativa horitzontal d'aplicació en l'àmbit de la Llei.

La LDQA es refereix, doncs, a la qualitat individualitzada o estàndard i, tot i que no es diu expressament, del seu contingut es pot deduir que no s'aplica a les figures de la qualitat diferenciada, entesa aquesta com el conjunt de característiques de l'aliment addicionals a les exigències de qualitat estàndard obligatòria que li aporten, per tant, un valor afegit i que ha donat

lloc a diverses regulacions sobre els distintius d'origen i de qualitat. Aquesta última accepció és, d'altra banda, la que tradicionalment s'havia utilitzat en la normativa europea, com ara en el Reglament UE 1151/2012, del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de novembre (com ha posat de manifest el Consell d'Estat en el seu Dictamen 1281/2014, de 12 de març de 2015, sobre l'avantprojecte de LDQA —en endavant, DCE—).

S'exclouen 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).

La part dispositiva de la norma conté vint-i-sis articles que s'estructuren en quatre títols. A més de les disposicions generals relatives a l'objecte, l'àmbit d'aplicació, les finalitats i algunes definicions, a les quals ens acabem de referir sintèticament (títol I, art. 1 a 4), la LDQA pivota sobre tres elements. El primer, la previsió dels sistemes de control de la qualitat (que inclou el control oficial i, com a novetat, l'autocontrol dels operadors i la seva comprovació, així com el de les associacions sectorials i el de les cooperatives), que s'estableix en el títol II (art. 5 a 11). El segon, que és objecte de petició expressa del Dictamen, relatiu a la regulació extensa del règim sancionador aplicable a la matèria (títol III, art. 12 a 24). I el tercer element, sobre la configuració de la col·laboració i cooperació de les administracions públiques en l'exercici del control (títol IV, art. 25 i 26), dins del qual es pot destacar la Mesa de Coordinació de la Qualitat Alimentària, que es constitueix com a grup de treball i instrument bàsic de cooperació entre les administracions.

A aquesta part dispositiva s'afegeixen quatre disposicions addicionals dedicades, respectivament, al règim sancionador en matèria de classificació de canals de boví i porcí (disp. add. primera), que és objecte de sol·licitud; a la clàusula de reconeixement mutu (disp. add. segona); al compromís de no

increment de despesa (disp. add. tercera), i a l'articulació d'un sistema per a elaborar, amb caràcter informatiu, una relació de la normativa de qualitat alimentària de compliment obligat (disp. add. quarta).

També s'hi sumen la disposició transitòria única, igualment sol·licitada, sobre el règim transitori aplicable i vuit disposicions finals. Les tres primeres efectuen una modificació legislativa de les lleis de funcionament de la cadena alimentària i d'assegurances agràries combinades i la quarta, la sisena i la setena habiliten el Govern, respectivament, per aprovar normes de qualitat de productes alimentaris, per efectuar el desplegament reglamentari i per actualitzar les quanties de les sancions establertes a la Llei. La disposició final cinquena, que també es demana, conté el títol competencial en el qual s'empara la norma, que és el contingut en l'article 149.1.13 CE. Finalment, d'acord amb la disposició final vuitena, la LDQA entra en vigor l'endemà de la seva publicació en el BOE.

2. Per tal d'enquadrar sintèticament la norma dictaminada en el marc normatiu europeu, estatal i autonòmic, hem de partir de la gran profusió normativa en la matèria en els tres nivells i del paper de la Unió en la política alimentària que ha anat absorbint la regulació tant pel que fa a les normes sobre la qualitat dels aliments com a la seguretat alimentària. A tall il·lustratiu, de la normativa que serveix de base a la disposició que ara dictaminem, més de cent disposicions de diferent rang s'ocupen de les característiques i condicions que han de constituir la qualitat dels aliments en els diferents subsectors (entre d'altres, carns i derivats càrnics, productes de la pesca, ous i derivats, llet i productes lactis, olis, cereals, llegums, farines, fruites i hortalisses o begudes no alcohòliques) i de les exigències quant a la seva elaboració i comercialització.

No obstant això, amb caràcter general i sense ànim exhaustiu, podem citar, en l'àmbit de la Unió Europea, els reglaments (CE) del Parlament Europeu i

del Consell núm. 882/2004, de 29 d'abril, sobre els controls oficials efectuats per garantir la verificació del compliment de la legislació en matèria de pinsos i aliments i la normativa sobre salut animal i benestar dels animals, i núm. 765/2008, de 9 de juliol, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatius a la comercialització dels productes. En l'àmbit de la informació alimentària al consumidor té rellevància el Reglament (UE) núm. 1169/2011, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre.

Pel que fa a la normativa de l'Estat, i deixant de banda la referent a la seguretat alimentària, podem fer esment a la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària, que va ser objecte del Dictamen d'aquest Consell 13/2013, de 10 d'octubre. Tot l'anterior sens perjudici dels instruments de planificació, com ara el Pla nacional de control oficial de la cadena alimentària 2011-2015.

Quant a la Generalitat de Catalunya, la Llei 14/2003, de 13 de juny, de qualitat agroalimentària, a més de regular els mecanismes de qualitat diferenciada (distintius d'origen i qualitat), estableix normes per garantir la qualitat i la conformitat dels productes agroalimentaris amb la normativa comunitària i amb la resta de disposicions que els siguin aplicables, com també assegura la protecció dels drets i els interessos legítims d'operadors i consumidors finals. A més, estableix les obligacions dels operadors econòmics i dels professionals del sector agroalimentari i regula la inspecció, el control i el règim sancionador en matèria de qualitat i conformitat agroalimentàries (art. 1). Tot l'anterior, com exposa el preàmbul, amb la pretensió de regular tot el sector i amb 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 [...] 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» (par. sisè). Aquesta Llei ha estat desenvolupada pel Decret 285/2006, de 4 de juliol.

En concret, i circumscriuint-nos al règim sancionador, que conforma el gruix del nostre Dictamen, cal mencionar que la mateixa LDQA fa derivar la regulació del Reglament (CE) núm. 882/2004, a què ens hem referit i al qual cal afegir, en l'àmbit estatal, 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 (en concret, pel que ara ens ocupa, quant al règim previst per a la defensa de la qualitat d'aquesta última). Aquest Reial decret ha tingut vigència en algunes comunitats autònomes, que no l'han substituït fins a la data, i s'ha complementat amb el Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora, de caràcter general i subsidiari.

Per la seva banda, la Llei catalana 14/2003, que acabem d'esmentar, dedica el títol IV (art. 52 a 64) al règim i al procediment sancionador en matèria de qualitat agroalimentària, que cal complementar, si s'escau, amb el Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat.

3. Com ja s'ha posat de manifest, la sol·licitud qüestiona els articles 12 a 24, i les disposicions addicional primera, transitòria única i final cinquena de la Llei.

Sens perjudici de l'examen més detallat que efectuarem en el fonament jurídic tercer, com hem dit, els articles 12 a 24, que integren el títol III, es dediquen al règim sancionador aplicable en matèria de defensa de la qualitat alimentària. Així, a més de recollir els principis generals (art. 12), la Llei fa una extensa tipificació de la tipologia d'infraccions comeses pels operadors

en relació amb la legislació alimentària d'aplicació, classificant-les entre lleus (art. 13), greus (art. 14) i molt greus (art. 15) i efectua, a més, una sèrie de previsions en relació amb la concurrència d'infraccions (art. 16) com també els subjectes responsables (art. 17), i preveu el règim relatiu a les mesures complementàries (art. 18) i l'existència de multes coercitives (art. 19).

De la mateixa manera, fixa el quadre de sancions corresponent (art. 20), els criteris de graduació per a la determinació concreta d'aquestes (art. 21), la seva publicitat (art. 22) i la possibilitat d'imposició de sancions accessòries (art. 23). Finalment, estableix una sèrie de regles entorn de la prescripció i la caducitat d'infraccions i sancions (art. 24).

Per la seva banda, la disposició addicional primera estableix un règim sancionador específic en l'àmbit de la classificació de canals del bestiar boví i porcí. La disposició transitòria única preveu la inaplicació del Reial decret 1945/1983, excepte en els articles 15 i 16, relatius a la presa de mostres i realització de proves analítiques, i l'aplicació del procediment general del Reial decret 1398/1993, citat, mentre no es desenvolupi un procediment sancionador propi.

A l'últim, com ja hem dit, la disposició final cinquena empara la LDQA en la competència de l'Estat sobre bases i coordinació general de la planificació econòmica de l'article 149.1.13 CE.

En l'escrit de sol·licitud, el Govern considera molt dubtós que l'article 149.1.13 CE pugui legitimar «una regulació completa i exhaustiva del règim sancionador que els art. 12 a 24, la disposició addicional primera i la disposició final cinquena imposen amb caràcter bàsic i uniforme per a tot l'Estat». D'una banda, atesa la manca de connexió directa i rellevant de la determinació d'aquest règim amb l'ordenació general de l'economia. De l'altra, perquè el tractament exhaustiu que s'hi fa no té caràcter directiu i

esgota l'àmbit propi de regulació que correspon a la competència de la Generalitat. A més, afegeix que tampoc troba justificació en el compliment de l'obligació imposada en l'àmbit del dret europeu en l'article 55 del Reglament (CE) núm. 882/2004, perquè aquest precepte «ni imposa que el règim sancionador l'hagi d'establir el legislador estatal, ni que hagi de ser absolutament uniforme». En conseqüència, s'estaria produint la vulneració dels articles 116 i 152 EAC.

Quant a la disposició transitòria única, el Govern entén que és la Generalitat qui ha assumit la competència per legislar sobre el procediment sancionador en tots els àmbits materials competència de la Generalitat, d'acord amb l'article 159 EAC. En conseqüència, en la mesura que aquesta disposició podria excloure l'aplicació de les disposicions pròpies de la Generalitat, pot vulnerar les competències dels articles 116 i 159 EAC.

4. Per donar resposta als dubtes plantejats pel Govern i, per tant, per determinar si la normativa estatal qüestionada té base competencial per ser emesa, en el fonament jurídic següent efectuarem l'enquadrament competencial de les matèries aplicables als preceptes sol·licitats i, en el fonament jurídic tercer, examinarem els articles i les disposicions esmentats tenint en compte el cànon de constitucionalitat i estatutarietat anterior.

Segon. El marc competencial en l'àmbit de la defensa de la qualitat alimentària

Un cop delimitat l'objecte del Dictamen, exposarem el marc que regeix la distribució de competències en l'àmbit de la defensa de la qualitat alimentària, d'acord amb la Constitució i l'Estatut, per la qual cosa, d'una banda, relacionarem l'esmentat sector amb les matèries competencials a les quals es poden vincular els preceptes de la LDQA, sol·licitats pel Govern de la

Generalitat. I, de l'altra, descriurem el règim competencial aplicable, tant al sector alimentari en el seu conjunt com pel que fa al seu règim sancionador, d'acord amb la distribució constitucional i estatutària de competències.

Amb aquest propòsit, determinarem l'enquadrament competencial de la qualitat alimentària i de la seva defensa, singularment d'aquesta darrera, que és precisament l'objecte fixat per la LDQA.

La sol·licitud ens demana, en concret, el nostre parer juridicoconstitucional sobre els règims sancionadors previstos a la Llei 28/2015. Aquests, des de la perspectiva competencial, podem avançar que són una regulació adjectiva que segueix la matèria substantiva. En el nostre cas, per tant, cal que delitem primer el significat de la *qualitat alimentària*, en tant que matèria substantiva, la qual expressa l'interès general a protegir, que es preserva mitjançant la previsió d'infraccions i l'adopció de mesures sancionadores. Segonament, partint de l'expressió *qualitat alimentària*, assenyalarem les matèries competencials on es pot encabir, tant en el vessant de la seva regulació material com, en especial, en el de la seva protecció.

1. En el fonament jurídic anterior hem definit la *qualitat alimentària* d'acord amb l'article 4.b LDQA i l'hem centrada en l'anomenada qualitat *individualitzada*, que es refereix a la regulació de les *qualitats* o característiques dels aliments, tant pel que fa a les seves especificacions, com al seu procés productiu, fins a la distribució a l'engròs.

Per això, la competència en qualitat alimentària la té qui la disposi en l'àmbit dels diferents aliments i, més en general, en el sector alimentari o de l'alimentació entès globalment.

Aquest sector, abans que els diferents productes siguin posats a disposició del consumidor, no sembla a priori integrar-se de forma unitària en cap

matèria competencial concreta esmentada a la Constitució (art. 148.1 i 149.1 CE). Per tant, pot ser assumit per les comunitats autònomes (art. 149.3 CE), cosa que van fer en els respectius estatuts d'autonomia aparentment sota un ventall de matèries competencials diverses. En aquest sentit, s'observa, d'entrada, una fragmentació material, d'acord amb la procedència específica de cada producte alimentari.

D'aquesta manera, la regulació dels distints productes alimentaris trobaria empara en títols competencials com ara l'agricultura, la ramaderia, la pesca marina o fluvial, la piscicultura, la cinegètica o la silvicultura. Cada títol competencial específic donaria cobertura a la normativa sectorial que es dicti, tenint en compte, a més, la forta cessió de competències que s'ha produït en favor de la Unió Europea, la qual ha normat amb detall tot allò relacionat amb els aliments i els seus derivats, especialment els procedents del sector agrícola, que constitueix una de les seves polítiques econòmiques més significatives.

La transcendència dels aliments i de l'alimentació implica també la seva incidència en diferents camps com el social, el sanitari, l'econòmic i l'ambiental, que explicaria la intervenció d'altres títols competencials més generals, quan la regulació pretén assolir llurs finalitats. Així, a tall d'exemple, la normativa de seguretat alimentària s'encamina a preservar la salut del consumidor final, mentre que el control dels residus alimentaris s'encabeix en el medi ambient. D'altra banda, els productes alimentaris tenen un impacte significatiu en l'economia, que ha implicat una regulació europea exhaustiva, així com una transposició de la dita normativa a l'Estat espanyol.

Pel que fa a la perspectiva econòmica i sanitària dels aliments, l'article 116 EAC, que es refereix a la competència de la Generalitat respecte del sector agroalimentari, diu que aquesta ha de respectar el que estableixi l'Estat en

exercici de les competències que li atribueix l'article 149.1.13 i .16 CE (d'una banda, bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i, de l'altra, bases i coordinació general de la sanitat).

La Llei 28/2015, que estem dictaminant, en l'article 2.1, delimita el seu àmbit d'aplicació. Per una part, hi inclou els aliments definits i descrits pel Reglament (CE) 178/2002 del Parlament Europeu i del Consell, així com distintes activitats relacionades amb el procés de producció i distribució. Com hem dit en el fonament jurídic anterior, els aliments són les substàncies o els productes que poden ser ingerits per les persones (art. 4.a LDQA, coincidint amb el Reglament europeu citat i amb la definició de producte agroalimentari de l'art. 3 de la Llei catalana 14/2003 de qualitat alimentària, que també inclou els destinats a l'alimentació animal i els considerats productes diferenciats o revalorats, no inclosos en la LDQA).

Per l'altra, n'exclou tant la producció primària com l'oferta per al consumidor final, la regulació amb la finalitat de preservar la seguretat alimentària i de benestar animal, així com determinats productes com els ecològics, els modificats genèticament o els irradiats. En conseqüència, la LDQA, en deixar de banda la seguretat alimentària, omet la crida esmentada a l'article 149.1.16 CE, que tampoc se cita com a títol habilitant per dictar la Llei. La competència sobre sanitat no regula estrictament els aliments, sinó que pretén regular les substàncies que s'hi contenen i que poden tenir afectacions nocives per a les persones, ordenació que respon a la denominació de *seguretat alimentària*, exclosa expressament per la LDQA (art. 2.2). Consegüentment, tampoc no hem d'examinar la competència de la Generalitat recollida a l'article 162.3.b EAC, respecte de la sanitat alimentària.

En canvi, la LDQA fonamenta la seva emissió, tant en el preàmbul com en la seva disposició final cinquena, en el precitat article 149.1.13 CE, com també

feia recentment, entre d'altres títols, la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària.

Recordem que la qualitat alimentària evoca de forma natural, a més dels atributs o de les propietats de les coses, aquells que la fan beneficiosa o li donen més valor, revalorant-la. En aquest sentit, es distingeixen els aliments amb una diversitat de mencions o denominacions, que constitueixen els productes de major qualitat. Aquesta significació ha estat la predominant en la normativa internacional, europea i catalana, la qual troba encaix en l'article 128 EAC (sobre les denominacions de qualitat, examinades en el DCGE 18/2010, de 19 de juliol), i que tanmateix hem de desestimar atesa la concepció individualitzada i no diferenciada del mot *qualitat* en la Llei que dictaminem i que era l'objecte principal de la regulació catalana per la Llei 14/2003 sobre qualitat agroalimentària, tot i que també s'aplica a la qualitat individualitzada o no diferenciada.

Igualment hem de rebutjar, en principi, que la matèria concernida sigui la de l'establiment de normes de protecció dels consumidors, ja que la LDQA queda *expressis verbis* a les portes de la distribució al detall. En aquest sentit, no podem considerar com a prevalent la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de consum de l'article 123 EAC en relació amb tota la LDQA, ni tampoc és aplicable el més llunyà article 121.1.e EAC sobre comerç. Això malgrat que algunes mesures, en particular les referents a l'etiquetatge, poden tenir com a finalitat la informació i la protecció dels consumidors, que encaixa amb el precitat article 123 EAC, que qualifica d'exclusiva la competència de la Generalitat.

A més, la LDQA no regula qüestions generals relatives a la qualitat alimentària sinó que se centra, d'acord amb la intitulació de la Llei i es desprèn del seu articulat, de forma quasi exclusiva, en la seva *defensa*, això és, en els mecanismes de control i en el règim sancionador de les

especificacions i el procés de producció dels aliments. Per tant, haurem d'establir si la defensa de la qualitat alimentària queda emparada per l'article 149.1.13 CE, que sustenta formalment la norma que dictaminem, o envaeix les matèries sectorials que corresponen a la Generalitat, atès que aquesta i altres comunitats han regulat aspectes generals i tècnics de l'alimentació i de la qualitat dels aliments.

2. A continuació, examinarem el règim competencial que tindrem en compte per a la seva aplicació. Dedicarem primer la nostra atenció a la competència horitzontal reservada a l'Estat per l'article 149.1.13 CE. I, després, ens endinsarem en les competències sobre diversos sectors relacionats amb l'alimentació, assumides per l'Estatut.

A) El títol competencial citat expressament a la LDQA és, com hem dit, el de les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica ex article 149.1.13 CE. Aquesta competència reservada a l'Estat ha estat examinada pel Tribunal Constitucional i per aquest Consell en diverses ocasions (per tots, vegeu les referències del DCGE 13/2013, FJ 2.4). Raó per la qual resumirem la doctrina establerta i ens remetrem a les sentències i els dictàmens més significatius, així com als que tinguin relació amb la qüestió particular que ara ens ocupa: la incidència d'aquesta competència transversal en l'àmbit alimentari, en especial pel que fa al règim sancionador.

En aquest sentit, en el DCGE 13/2013 enteníem que la Llei de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària, en tant que incloïa prescripcions relatives als contractes en què es formalitzen les operacions comercials, afectava de forma directa l'ordenació econòmica del sector alimentari i deixava, intencionadament, fora del seu àmbit d'aplicació la qualitat dels productes alimentaris.

És doctrina establerta la regla segons la qual és preferent el títol especial o específic sobre el de caràcter més general (entre d'altres, la STC 71/1982, de 30 de novembre, FJ 6, i, en concret, contraposant la ramaderia a la planificació de l'activitat econòmica, la STC 45/2001, de 15 de febrer, FJ 8).

Com advertia el Consell d'Estat, en el citat DCE 1281/2014 (pàg. 36), a l'avantprojecte de l'actual LDQA, el sector alimentari ha estat un espai material *ocupat* competencialment per les comunitats autònomes, especialment pel que fa als instruments de seguiment i control i el règim de sancions. Aquesta constatació permet entendre el preàmbul de la LDQA quan afirma que la nova regulació: «transita en el camí de l'homogeneïtzació en el tracte de les empreses alimentàries en tot el territori espanyol, independentment de la comunitat autònoma on s'assentin, des del punt de vista del control de qualitat i de l'aplicació del règim sancionador» (apt. IV, par. cinquè), de manera que la LDQA podria desapoderar les comunitats autònomes en l'àmbit d'aplicació de la mateixa Llei.

Nogensmenys, hem declarat, en el DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 2.1, que la precitada regla de preferència «no és d'aplicació lineal o automàtica» quan opera un títol horitzontal com el de l'article 149.1.13 CE perquè, en efecte, «aquest títol genèric no sempre queda desplaçat per la incidència d'un altre de més específic». Per això, caldrà determinar en cada cas concret si la norma o l'acte es projecta «sobre un sector de l'activitat que sigui important o rellevant per al desenvolupament de l'activitat econòmica en general». Si fos així i només quan es doni aquesta condició, la interpretació de la concurrència dels dos títols competencials (l'específic i el general) s'haurà de fer de forma «conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación» (STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 4), a fi d'evitar el buidament de les competències autonòmiques que es projecten sobre diversos sectors de rellevància econòmica més concrets (per totes, STC 77/2004, de 29 d'abril, FJ 4). Per aquesta raó, aquest títol horitzontal ha

de ser interpretat de forma estricta quan concorre amb una matèria o un títol competencial més específic (STC 164/2001, d'11 de juliol, FJ 9).

Atesa la importància econòmica que té el sector alimentari, considerat com a conjunt, cal tenir en compte que l'Estat, en virtut de l'article 149.1.13 CE, pot establir directrius per a l'ordenació d'un sector en particular (STC 34/2013, de 14 de febrer, FJ 4.b, entre d'altres), quan s'adverteixi una directa i significativa incidència sobre l'activitat econòmica general (per totes, STC 128/1999, d'1 de juliol, FJ 7). D'aquesta manera, la competència estatal està doblement limitada: d'una banda, cal assegurar «que el ejercicio de la competencia estatal no elimina por completo la competencia autonómica colindante y [d'altra banda] la segunda de las condiciones, al requerir que haya un principio al que se encamine la intervención estatal y que ésta llegue sólo hasta donde lo exija aquél» (STC 85/2015, de 30 d'abril, FJ 2).

Per tant, no es pot fer prevaldre l'article 149.1.13 CE quan «no se advierta una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general de la competencia objeto de controversia», ja que suposaria «tanto como vaciar de contenido el título competencial más específico» (STC 45/2001, de 15 de febrer, FJ 8; DCGE 18/2010, de 19 de juliol, FJ 3).

A l'últim, de la importància econòmica de molts aliments n'ha tingut cura la Unió Europea, que ha regulat intensament el sector alimentari i, per tant, ha establert les bases comunes d'una quantitat ingent de productes alimentaris i dels seus derivats, així com també ha fixat directrius generals en una diversitat de normes. Sobre això, tanmateix, només hem de recordar la doctrina consolidada en el sentit de destacar la neutralitat competencial de la normativa europea (recentment, entre d'altres, STC 58/2015, de 18 de març, FJ 2, i en matèria agrícola, la STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 2), segons la qual la seva intervenció no afecta el repartiment intern de les competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. A la qual cosa cal afegir que el fet

que la normativa europea tingui com a finalitat «"homogeneizar, aproximar o armonizar los distintos ordenamientos y que sea[n] de obligado cumplimiento por todas las autoridades o instituciones, centrales y descentralizadas, de los Estados miembros y que, incluso, pueda[n] tener un efecto directo, no significa que las normas estatales que la[s] adapten a nuestro ordenamiento deban ser consideradas necesariamente 'básicas'".» (STC 34/2013, FJ 3).

B) Per sectors, hem subratllat la importància quantitativa i predominant del sector agrícola i ramader en l'àmbit d'actuació de la LDQA, que es correspon amb l'article 116.1 EAC, sense excloure'n d'altres, com ara els recollits en l'article 119 EAC.

La Constitució no esmenta, com hem subratllat, els aliments o el sector de l'alimentació com a matèria competencial explícita, només fa referència a l'agricultura i la ramaderia (art. 148.1.7 CE), a la pesca marítima (art. 149.1.19 CE), a la pesca en aigües interiors, la de marisc i a l'aqüicultura, a la caça i la pesca fluvial (art. 148.1.11 CE) i als espais forestals (art. 148.1.8 CE). Aquestes matèries, assumibles per les comunitats autònomes, s'orienten més aviat a l'ordenació de cada sector, sigui l'agrícola, el ramader o el pesquer, entre d'altres.

En canvi, l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en la redacció de 2006, recull l'expressió sector agroalimentari de forma diferenciada, ja utilitzada per la mencionada Llei 14/2003. Així, l'article 116.1.a i .2.a EAC esmenta separadament, després de la referència a l'agricultura i la ramaderia, el sector agroalimentari, com a submatèria específica distinta d'aquestes.

Aquest sector, a pesar que conté el prefix *agro-*, no es pot circumscriure només a l'àmbit agrícola, sinó que, d'acord amb la definició prèvia d'aliment

en la normativa europea i catalana, cal entendre que abasta tots els aliments, sigui quina sigui la seva procedència (ramaderia, pesca...).

Aquesta és la interpretació sostinguda en el nostre Dictamen 13/2013, sobre la cadena alimentària, en el qual ja donàvem a l'expressió sector agroalimentari un abast general, que incloïa tots els aliments. Així dèiem:

«[a]quest 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.» (FJ 2.2)

L'article 116.1 EAC diu que correspon a la Generalitat aquesta competència de forma exclusiva, la qual inclou genèricament: «a) [l]a regulació i el desenvolupament de [...] el sector agroalimentari». I, més en concret, «b) [l]a regulació i execució sobre la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders, i també la lluita contra els fraus en l'àmbit de la producció i la comercialització agroalimentàries», que és la competència més específica. Sobre aquest particular, en el DCGE precitat, destacàvem que la traçabilitat s'ha convertit, a causa de l'extensa regulació europea, en un element substancial de la regulació de l'alimentació, tot i que inicialment tenia una connexió directa amb la seguretat alimentària. I, pel que fa a la lluita contra el frau, sosteníem que si bé pot incloure mesures de caire molt divers «s'ha de portar a la pràctica mitjançant la utilització de potestats administratives de control, inspecció i, si és el cas, sanció» (FJ 2.2).

En aquest sentit, en la competència de la Generalitat sobre alimentació s'engloben tant les característiques dels aliments com la producció i la logística. Per tant, tots els elements substantius de la LDQA, de caràcter agrícola o ramader, són definits per l'Estatut com a competència de caràcter

exclusiu, que no treu la incidència de l'article 149.1.13 CE, el qual pot tenir més afectació en relació amb la competència compartida sobre la planificació del sector agroalimentari (art. 116.2.a EAC), i així ha succeït a la pràctica.

La resta d'aliments, que no tenen una procedència exclusivament agrícola, es poden encabir també dins de les competències de la Generalitat de l'article 116 EAC sobre el sector alimentari, sense forçar el sentit d'aquest precepte, ja que engloba la major part del dit sector. De fet, no correspon actualment, després de la reforma estatutària, integrar-los dins d'altres competències sectorials, com ara la ramaderia (art. 116.1 i .2 EAC), la pesca marítima i recreativa en aigües interiors (art. 119.2 EAC), la pesca fluvial (art. 119.1 EAC), el marisqueig i l'aqüicultura (art. 119.3.a EAC) i la caça (art. 119.1 EAC). Així com la competència sobre la regulació i el règim d'intervenció administrativa i de l'aprofitament de la forest (art. 116.2.b EAC) o la competència en matèria d'indústria (art. 139.1 i .2 EAC). En aquests supòsits preval ara la regulació de l'activitat, més que no pas els aliments o els productes alimentaris que en resulten.

En definitiva, la submatèria alimentària se sotmet, per regla general, al règim de l'article 116 EAC, tant en relació amb les qualitats i el procés de producció dels aliments (apt. 1r), com pel que fa a la planificació (apt. 2n), amb el límit que suposa el respecte al que estableixi l'Estat en exercici de la competència que li atribueix l'article 149.1.13 CE.

3. Respecte del règim competencial aplicable a les infraccions i sancions, hi ha també una jurisprudència consolidada, de la qual n'extractarem els criteris més generals. I, seguidament, centrarem la nostra exposició en la doctrina jurisprudencial, quan hi intervé competencialment l'article 149.1.13 CE.

Com a qüestió prèvia, cal posar de manifest que no existeix un marc sancionador dictat amb caràcter general pel legislador estatal. La Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) va renunciar a emprendre la regulació a l'empara de l'article 149.1.18 CE, de forma que no existeix un règim ni un procediment sancionador de caràcter bàsic, la qual cosa no treu que aquesta norma es fonamenti en principis constitucionals que són d'aplicació, amb independència del títol competencial esmentat. D'aquesta manera, el títol IX de la LRJPAC recull els principis aplicables a la potestat i al procediment sancionadors, com ara els de legalitat, irretroactivitat, tipicitat o proporcionalitat. A més, en cada cas, la configuració concreta del procediment sancionador caldrà que s'ajusti «al administrativo común» (per totes, STC 218/2013, de 19 de desembre, FJ 5).

El Reial decret 1398/1993, com hem dit, té caràcter subsidiari i tampoc no és una norma bàsica, de manera que la seva aplicació se centrarà en aquelles matèries en les quals l'Estat té competència normativa plena. El règim competencial en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques l'hem examinat en aquest Consell (per tots, el DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 2).

En conseqüència, tenint en compte el que s'ha dit, la Generalitat pot «adoptar medidas e incluso normas administrativas sancionadoras» (STC 100/1991, de 13 de maig, FJ 4). En aquest sentit, l'article 159.1.b EAC reconeix la competència de la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques, quant a les «potestats de control, inspecció i sanció en tots els àmbits materials de competència de la Generalitat». Per tant, la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, regula els elements estructurals del procediment sancionador (art. 102 a 106), que tenen el seu desenvolupament a l'Administració de la Generalitat en el Decret

278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat.

Efectivament, tal com ha sostingut el Tribunal Constitucional i la nostra doctrina consultiva (entre d'altres, STC 37/2002, de 14 de febrer, FJ 13, i 218/2013, de 19 de desembre, FJ 5; així com el DCGE 17/2014, de 14 d'agost, FJ 6), des de la perspectiva competencial, el dret administratiu sancionador no és una competència diferenciada, com anunciàvem al començament d'aquest fonament. A parer del Tribunal «no constituye un título competencial autónomo» (STC 156/1995, de 26 d'octubre, FJ 7), sinó que té caràcter instrumental en relació amb la matèria principal. Al nostre parer, és una funció *connexa* a la matèria competencial sobre la qual versen les infraccions i les sancions (DCGE 13/2013, FJ 3.4.A, amb citació de la STC 124/2003, de 19 de juny, FJ 8, i, entre d'altres, STC 331/2005, de 21 de desembre, FJ 17, i STC 135/2013, de 6 de juny, FJ 4).

D'aquesta manera, la competència sobre la regulació del règim sancionador segueix la competència substantiva (STC 156/1995, FJ 7; DCGE 17/2014, FJ 6, i 6/2013, de 8 de juliol, FJ 3). Per aquest motiu, es pot modular d'acord amb la «intensitat» o l'«abast» d'aquesta (DCC núm. 287, de 19 de febrer de 2008, i DCGE 13/2013, FJ 3.4.A, respectivament, així com també la STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 13).

És a dir, la regulació del règim sancionador serà completa si la legislació sobre la matèria correspon competencialment a l'Estat i limitada si només li competeixen les bases o aquestes es restringeixen a uns mers criteris orientadors. Així, en els darrers casos, la configuració del règim sancionador quedarà acotada a l'ordenació de mínims i fixació de les línies principals, deixant el desenvolupament legislatiu a les comunitats autònomes, les quals poden establir infraccions i sancions que «sólo serán constitucionalmente

legítimas si encuentran conexión precisa con preceptos sustantivos que, efectivamente, tengan tal cobertura» (STC 130/2013, FJ 13).

En aquest sentit, primerencament, la STC 227/1988, de 29 de novembre de 1988, va considerar que les prescripcions relatives al règim d'infraccions i sancions de la Llei estatal d'aigües eren bàsiques, perquè «establecen de manera general los tipos de ilícitos administrativos [...], los criterios para la calificación de su gravedad y los límites mínimos y máximos de las correspondientes sanciones» (FJ 29), cosa que constitueix l'esquema bàsic d'un règim sancionador.

En efecte, com recordàvem en el DCGE 6/2013, FJ 3.3, l'Estat pot fixar bases en el règim sancionador mentre estableixi amb caràcter bàsic «un catálogo mínimo de conductas —ampliable por el legislador autonómico—» (STC 156/1995, FJ 8), que s'hauran de considerar infraccions, algunes de les quals tindran la qualificació de greus. O «tipos de carácter genérico o abierto» a fi de deixar «con claridad, un espacio para la legislación autonómica» (STC 135/2013, de 6 de juny, FJ 4.g). D'altra banda, pot també indicar «los criterios generales para la determinación de la gravedad de las infracciones, así como una escala de sanciones con unos límites máximos y mínimos». En qualsevol cas, «no son sino clasificaciones genéricas "necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas"» (STC 156/1995, FJ 8).

En aquests casos, l'Estat, quan intervé amb títol suficient, pot regular les sancions per assegurar l'eficàcia dels principis ordenadors de cada sector (STC 34/2013, FJ 20 i 21, amb referència a la STC 186/1988, FJ 6), fins allà on sigui necessari per complir els objectius bàsics als quals s'encamina la llei.

A tall il·lustratiu, en un supòsit de seguretat alimentària, que es reconduïx igualment al règim competencial de bases-desenvolupament (art. 149.1.16

CE i 162.3.b EAC), d'acord amb la doctrina jurisprudencial general, el Tribunal Constitucional ha sostingut que la Generalitat pot desenvolupar els principis bàsics de l'ordenament sancionador estatal, «llegando a modular tipos y sanciones [...] porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales» (STC 87/1985, de 16 de juliol, FJ 8, i STC 37/2002, FJ 12).

Seguidament centrem la nostra atenció en la cobertura que pot donar l'article 149.1.13 CE a la regulació d'un determinat règim sancionador. Així, hem afirmat —al DCGE 13/2013— que aquest precepte constitucional «només inclou funcions d'establiment de les bases i de coordinació» i que «s'ha d'ajustar a criteris finalistes i d'excepcionalitat» (FJ 2.4), ja que, segons el Tribunal, el precepte esmentat només ha d'arribar fins on ho exigeixi el principi que li dóna suport. Aquest límit «se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas» (STC 104/2013, de 25 d'abril, FJ 5, reiterant la STC 186/1988, de 17 d'octubre, FJ 7).

Per tant, l'article 149.1.13 CE permetrà incidir en el règim sancionador de la matèria substantiva que es protegeix. I ho farà mitjançant la tècnica de les bases, exposada reiteradament pel Tribunal Constitucional i per aquest Consell (per tots, el DCGE 10/2010, de 22 de juny, FJ 2.2, i la STC 211/2014, de 18 de desembre, FJ 4). Tot això respectant les garanties constitucionals relatives al règim sancionador, que fonamentalment deriven dels articles 9.3, 24 i 25 CE (per totes, STC 87/1985, de 16 de juliol, FJ 8, i DCGE 17/2014, FJ 6) i que, com hem esmentat, es desenvolupen a la LRJPAC (art. 127 a 137).

Per completar això anterior, hem d'afegir la possible intervenció estatal en l'àmbit de les competències de les comunitats autònomes, quan existeix un «esquema» sancionador estatal d'infraccions i sancions (STC 87/1985, FJ 8). Al seu torn, aquestes poden modular tipus i sancions, que, en el cas que

difereixin qualitativament i substancial dels establerts com a esquema bàsic per l'Estat, no han de suposar un trencament de la unitat d'allò fonamental del dit esquema. A més, les previsions autonòmiques, per ser acceptades, no han de poder ser qualificades de no raonables i desproporcionades al fi perseguit per la norma autonòmica (STC 87/1985, FJ 8, i STC 136/1991, de 20 de juny, FJ 1).

Per abordar aquesta qüestió, d'acord amb el Tribunal Constitucional, caldrà fer primer un judici d'equivalència, per comprovar que es tracta de situacions comparables i, després, un judici de justificació de la desigualtat de tractament, parant atenció a si aquesta disposa d'un fonament raonable i proporcionat en relació amb el fi perseguit (STC 136/1991, FJ 1). Tanmateix, en aquest Dictamen, no ens pertoca avaluar la constitucionalitat d'una regulació autonòmica, per la qual cosa és adient aquest test d'igualtat, sinó que, per contra, el que es tracta d'examinar és una llei estatal en abstracte. A més, cal recordar que, competencialment, aquest judici es fa sobre la base de l'article 149.1.1 CE, destinat a preservar la igualtat dels espanyols pel que fa als drets i deures constitucionals, però no avalua la regulació dels sectors materials en els quals s'insereixen (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7.b, i DCGE 17/2014, FJ 6).

Com a resum del que hem dit fins ara, d'acord amb l'article 149.1.13 CE, l'Estat podrà incidir justificadament en el règim sancionador d'un àmbit material concret, quan la naturalesa econòmica del sector exigeixi l'establiment d'unes bases comunes, que no s'han d'excedir de la fixació d'uns principis generals que permetin una normació autonòmica de detall per part de les comunitats autònomes, d'acord amb l'estructura del règim competencial compartit, fonamentat i constret a la planificació econòmica i a l'ordenació del sector.

Respecte de la Llei que estem dictaminant, podem avançar que la regulació de la competència substantiva, la qualitat alimentària individualitzada, com també les obligacions que se'n deriven i que donen lloc al règim sancionador de la LDQA, no estan precisades en aquesta Llei, la qual cosa dificulta enormement la tasca de connectar, de forma inequívoca, el règim sancionador amb els preceptes substantius, així com identificar quins d'aquests són bàsics.

Només hi ha una genèrica afirmació del caràcter bàsic de tota la Llei, referida a la defensa de la qualitat alimentària, de dubtosa tècnica, sense assenyalar, com hem indicat, quines són les bases precises que s'han de respectar com a tals, ni quines són les obligacions bàsiques sobre les quals s'assenta el règim sancionador.

El Tribunal ha entès, en la STC 69/1988, de 19 d'abril, que la seva doctrina consolidada sobre normes bàsiques:

«se complementa con elementos formales dirigidos a garantizar una definición clara y precisa de los marcos básicos delimitadores de las competencias autonómicas que, siendo fácilmente reconocibles, evite la incertidumbre jurídica que supone para las CC.AA. asumir, sin dato orientativo alguno, la responsabilidad de investigar e indagar, en la masa ingente de disposiciones legislativas y reglamentarias estatales, una definición que es al Estado a quien corresponde realizar por encargo directo de la Constitución.» (FJ 6)

La regulació de la matèria substantiva sobre determinats aliments i els seus derivats ha estat dictada, o bé abans de l'establiment del règim autonòmic, o bé per normativa autonòmica, o bé, de forma més recent, per normativa comunitària europea i transposada per l'Estat. En aquest sentit, el Consell d'Estat va dir que la matèria «desde la perspectiva del derecho constitucional español y del bloque de la constitucionalidad» és de regulació autonòmica,

per la qual cosa s'hauria de reconsiderar l'avantprojecte (DCE 1281/2014, pàg. 44).

El règim competencial del dret administratiu sancionador dels aliments i de la qualitat alimentària serà l'aplicable d'ordinari al de la competència de la Generalitat, d'acord amb el que hem dit abans sobre l'article 116 EAC, amb la incidència general de l'establiment de bases emparades per l'article 149.1.13 CE.

Respecte d'alguns aliments o subsectors específics, excepcionalment, per raó de la seva especial significació i qualitat, el Tribunal ha admès que l'Estat pugui intervenir de forma més intensa, d'acord amb l'article 149.1.13 CE, a partir de la rellevància del mercat del producte alimentari en qüestió, «hacia el exterior por su dimensión y hacia el interior por la generalización territorial de la producción» (STC 74/2014, de 8 de maig, FJ 4).

Així, en alguns casos, com ara el vi de qualitat o l'oli verge, el Tribunal ha justificat normes especialment limitadores de la competència autonòmica emparant-se en el dit precepte (les STC 186/1988, de 17 d'octubre; 34/2013, i 74/2014, respectivament), no només respecte de la matèria substantiva, sinó també, consegüentment, en tant que adjectiva, respecte del règim del dret sancionador.

D'una banda, la STC 186/1988 va reconèixer la competència estatal per a la consecució d'objectius de política sectorial, a fi de fomentar el mercat dels bons vins (FJ 7).

Posteriorment, en la STC 34/2013, s'afirma, per un cantó, que: «en el concreto sector del vino este Tribunal ha reconocido que el Estado puede en virtud de esta competencia perseguir objetivos de política sectorial», que han de servir per avaluar la legitimitat de la legislació estatal (FJ 9). En l'article

12 de la Llei 24/2003, de 10 de juliol, de la vinya i del vi, s'estableixen uns principis, com a part essencial del subsector vitivinícol, que tenen, almenys dos d'ells (citats pel Tribunal), una repercussió econòmica immediata. Per tant, en la mesura que la regulació pot «incidir de un modo determinante en el adecuado funcionamiento del mercado», constitueixen objectius de política sectorial, que l'Estat pot fixar en virtut de l'article 149.1.13 CE.

I, per l'altre, en el supòsit que el Tribunal enjudiciava, es diu que la Generalitat reconeix que determinades prescripcions de la Llei 24/2003 són bàsiques (FJ 19), per la qual cosa, en formar part aquestes de la matèria substantiva, ha de carregar consegüentment amb la normativa sancionadora connexa. Amb tot, l'argumentació genèrica d'aquesta darrera Sentència, sobre un subsector alimentari, ha estat críticament contestada amb la formulació d'un vot particular sustentat per cinc magistrats, a causa de l'aplicació extensiva en el sector vitivinícol de l'article 149.1.13 CE.

Per al Tribunal Constitucional, el foment en el mercat estatal i internacional de vins de qualitat i l'augment de la competitivitat de la producció vitivinícol són objectius que pot fixar el legislador estatal en exercici de la competència per a l'ordenació general de l'economia. Tot i això, cal comprovar si els preceptes qüestionats contenen mesures directament connectades amb l'assoliment efectiu dels objectius d'ordenació general del sector i no van més enllà d'allò requerit pels principis de protecció de la qualitat i de la competència (STC 82/2013, d'11 d'abril, FJ 4).

D'altra banda, sobre les llistes de tastadors d'oli d'oliva verge, conflicte de competència resolt per la STC 74/2014, el Tribunal restringeix l'exercici de la competència a l'àmbit duaner i aranzelari, exclusiu de l'Estat (FJ 5), mentre que, excepcionalment, pel que fa als assajos d'aptitud, els considera una qüestió tècnica que, segons el Tribunal, consent una mesura singular, pel fet

que és avalada per l'article 149.1.13 CE, la qual es projecta sobre un subsector de l'àmbit alimentari (FJ 3 i 6).

Tercer. Aplicació del cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat als preceptes sol·licitats

1. La sol·licitud, com hem sintetitzat en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen, demana el nostre parer respecte dels tres règims sancionadors continguts en la LDQA (així com del seu fonament competencial, fixat en la disposició final cinquena): el règim d'infraccions i sancions general, aplicable en matèria de defensa de la qualitat alimentària (art. 12 a 24 LDQA); el règim sancionador aplicable en el subàmbit de la classificació de canals de boví i porcí (disposició addicional primera LDQA), i el manteniment del règim sancionador previst al RD 1945/1983, només respecte a la presa de mostres i anàlisis (disposició transitòria única LDQA).

D'acord amb el que hem exposat en el fonament jurídic anterior, la regulació de les infraccions i de les sancions depèn competencialment de la matèria a la qual es vinculen, en la mesura que «las normas que tipifican infracciones y establecen sanciones no son sino parte de las normas que enuncian los deberes y obligaciones cuyo incumplimiento se tipifica» (STC 156/1995, FJ 7). Per tant, la regulació sancionadora serà o no constitucional i estatutària, en gran part, segons s'hi consideri l'ordenació principal de la matèria substantiva. En coherència amb això anterior, el qüestionament del títol sancionador de la Llei 28/2015 hauria de portar aparellat ineludiblement el de la regulació de la matèria substantiva a la qual el règim sancionador es connecta, almenys respecte del que es conté de forma explícita a la mateixa Llei. Per tant, hauria estat convenient, per part de la petició, una exposició de la posició del sol·licitant en relació amb la constitucionalitat i

l'estatutarietat de la matèria substantiva, a la qual es refereix el règim sancionador qüestionat.

Així mateix, partint de l'acceptació de la incidència de l'article 149.1.13 CE, que es desprèn de l'argumentació principal de la sol·licitud, hauria estat útil que es precisés si aquest títol competencial es pot fer extensiu a tot el sector alimentari, com es desprèn del tractament global que apunta l'Estatut i la LDQA, o només s'ha de circumscriure a aquells subsectors, aliments o derivats que tenen un impacte econòmic significatiu per al conjunt de l'Estat, per tal de valorar el possible tractament diferenciat per subsectors en atenció a la diferent magnitud de la seva incidència econòmica, cosa que requereix al·legar i argumentar de forma precisa (STC 34/2013, FJ 9, i, en el mateix sentit, STC 135/2013, FJ 4.g).

A això anterior se suma la dificultat que resulta del fet que la LDQA no precisa en la norma, ni les referencia, quines són les bases, qüestió criticada pel Tribunal en la ja citada STC 69/1988, FJ 6. Aquesta absència de concreció complica enormement, per no dir que fa quasi impossible, escatir si aquestes bases per determinar s'apliquen correctament en el règim sancionador establert, atès que aquest només serà constitucional si ho són les bases que el sostenen. Un problema ulterior consisteix en el fet que el legislador estatal, en comptes d'indicar els preceptes de la LDQA inqüestionablement bàsics, l'assenyala tota com a tal. I, per això, la disposició final cinquena disposa que la Llei *in totum* es dicta a l'empara de la competència de l'Estat sobre bases i coordinació general de la planificació econòmica de l'article 149.1.13 CE.

A l'últim, hem de recordar que el Tribunal Constitucional, en una diversitat de resolucions, adverteix els recurrents que les seves al·legacions d'inconstitucionalitat han de contenir una argumentació concreta respecte de per què els preceptes impugnats no responen a la noció de bases de la

planificació general de l'activitat econòmica o bé, en el supòsit que hi siguin d'aplicació, de per què la regulació estatal s'extralimita, depassant el significat jurisprudencial de les bases, concretat en «los principios normativos generales que informan u ordenan una determinada materia, constituyendo, en definitiva, el marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional. Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia» (per totes, STC 211/2014, FJ 4, basada, entre d'altres, en la STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1).

Per tant, la impugnació que es faci, si escau, davant el Tribunal Constitucional, no hauria de ser genèrica, i afectar tot el règim sancionador, sinó específica per a cada precepte que es qüestioni. La raó que dóna el Tribunal per justificar aquesta exigència és que qui impugna ha de provar la inconstitucionalitat, ja que la interposició d'un recurs contra una norma topa amb la presumpció de constitucionalitat de les lleis (STC 34/2013, FJ 9, amb citació de la 49/2008, de 9 d'abril, FJ 4). Això és així especialment quan s'accepta el títol competencial que permet a l'Estat establir les bases. De manera que caldrà argumentar, de forma tan detallada com sigui possible, els retrets específics de constitucionalitat i d'estatutarietat de les disposicions qüestionades del règim sancionador.

Amb aquests condicionants, donarem resposta al Govern de la Generalitat i aplicarem el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat, que hem exposat en el fonament anterior, als preceptes respecte dels quals se'ns demana Dictamen.

2. L'article 12 LDQA, capçalera del títol III de la Llei, dedicat al règim sancionador de la defensa de la qualitat alimentària, porta la rúbrica «Principis generals».

El seu apartat primer reconeix que la legislació alimentària és dictada per una pluralitat d'autoritats competents, entre les quals hi són les comunitats autònomes amb competència sobre la qualitat alimentària. A més, continua dient que les infraccions poden ser qualificades com a lleus, greus o molt greus, seguint la classificació bàsica que es dedueix, sense dificultats, de l'article 132 LRJPAC. En aquest sentit, la Llei enuncia els principis normatius rectors de l'exercici i contingut de la potestat sancionadora, dins de l'establiment de les normes bàsiques del procediment administratiu en el sector alimentari. No obstant això, el mateix apartat, *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 seguirà la conclusió de constitucionalitat i d'estatutarietat a què arribem en analitzar la tipologia d'infraccions dels articles 13 a 15.

L'apartat segon prescriu que les sancions aplicables a les infraccions són les fixades en aquest títol de la Llei, en funció de la qualificació preestablerta. La remissió, en aquest cas, es refereix a la mera classificació en lleus, greus i molt greus. Aquest reenviament serà legítim en la mesura que l'article 20.1 LDQA, objecte de remissió, es declari conforme a la Constitució i a l'Estatut.

Finalment, l'apartat tercer de l'article 12 LDQA recorda a les autoritats en matèria alimentària que han de traslladar les actuacions a les autoritats sanitàries competents quan hi hagi risc per a la salut, la qual cosa és admetre que, quan els productes alimentaris poden ser perjudicials per a les persones que els ingereixen, el títol competencial prevalent és el de la sanitat (art. 149.1.16 CE), respectant la distribució bases-desenvolupament.

Per tant, en la mesura que l'article 12 LDQA, que es dicta d'acord amb l'article 149.1.13 CE, trasllada a l'àmbit alimentari unes regles generals del règim sancionador, no ofereix cap tatxa d'inconstitucionalitat ni és contrari a

l'Estatut, a reserva del que direm en els apartats 3 i 8 d'aquest fonament jurídic.

3. Els articles 13, 14 i 15 LDQA 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.

Com hem indicat, en la Llei manca la recopilació exhaustiva d'obligacions que, en el cas de ser desateses, donarien lloc a les infraccions respectives. Això anterior se substitueix per la simple menció a «[l]incompliment del que disposa la legislació alimentària aplicable que recull la normativa de qualitat alimentària de compliment obligat dictada per les administracions competents en cada sector i la normativa horitzontal aplicable, així com els preceptes que recull aquesta Llei» (art. 12 LDQA). En absència de més determinació, amb la consegüent inseguretat jurídica que pot comportar, eventualment, per a l'operador jurídic i el destinatari de la norma, podem mencionar l'article 8 LDQA, que conté les obligacions dels interessats, les quals es podrien constituir com un dels fonaments immediats d'algunes de les infraccions previstes en els articles qüestionats. Aquestes cal que responsabilitzin conductes que no permetin portar a bon fi una política econòmica comuna o vagin en contra de la unitat de mercat, ja que altrament no tindrien suport competencial per ser dictades.

Sobre això anterior, podem avançar que, amb caràcter general, la normativa qüestionada s'adreça a aquests objectius d'índole econòmica, cosa que el mateix preàmbul de la Llei justifica en la prevenció dels fraus alimentaris i la millora de la qualitat dels béns posats al mercat (apt. I, par. cinquè). I que, en allò que ens ocupa, es concreta en la correcció, per part de la legislació sancionadora, dels efectes nocius per al mercat, derivats del frau alimentari.

Endemés, cal que els preceptes que examinem constitueixin «un catàlego mínimo de conductas —ampliable por el legislador autonómico—» (STC 156/1995, FJ 8), que respongui a la naturalesa oberta de les bases, dictades a l'empara de l'article 149.1.13 CE. En aquest sentit, la tipologia d'infraccions que s'hi estableixi ha de respondre a una «protección mínima que debe ser común a todo el territorio nacional» (STC 156/1995, FJ 8).

A diferència del que acabem de dir, una simple lectura dels articles 13 a 15 LDQA ens 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, 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, FJ 13).

En conseqüència, aquesta regulació tan detallada, en no limitar-se a establir amb caràcter general els tipus d'il·límits administratius en matèria de defensa de la qualitat alimentària, excedeix els límits d'una norma de caràcter bàsic, que, com hem repetit, 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, trobem que 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). Per tant, la Llei 28/2015 prescriu les infraccions com a bàsiques, impedit, *de facto*, en el nostre cas, que la Generalitat pugui efectuar el corresponent desenvolupament ulterior, atesa l'amplitud de conductes i la regulació nombrosa dels tipus infractors. A tall d'exemple, l'article 14.1 LDQA coincideix amb l'article 53.3.a de la Llei 14/2003, tot i que el primer és més detallat. Altres, com ara l'article 14.13 LDQA, tenen una formulació idèntica a l'article 53.3.h de la Llei 14/2003. També hi ha preceptes on la LDQA manté el sentit, però modifica el termini i amplia les condicions, comparant-lo amb la legislació catalana, com ara l'article 14.4 LDQA, en relació amb l'article 53.3./ de la Llei 14/2003. En la majoria de preceptes es constata una forta coincidència entre les dues normes, tot i que amb matisos, canvis o ampliacions. N'hi ha uns quants que són estrictament nous a la Llei 28/2015, com són els apartats 5, 7, 18, 19, 22 i 23 de l'article 14 LDQA, i que gairebé esgoten les infraccions possibles.

Una cosa semblant succeeix amb les infraccions lleus (art. 13), i amb les molt greus (art. 15). Es constata, per tant, que l'articulat de la Llei 28/2015, relatiu a les diferents infraccions, les regula amb molt detall i exhaustivitat, i no deixa marge a la legislació autonòmica.

En conseqüència, els articles 13, 14 i 15 LDQA s'excedeixen de les bases que pot dictar l'Estat a l'empara de l'article 149.1.13 CE i vulneren l'article 116.1 EAC. A la mateixa conclusió hem d'arribar en relació amb l'incís «d'acord amb la tipificació d'infraccions realitzada en aquest títol» que efectua l'article 12.1 LDQA.

4. Pel que fa a l'article 16 LDQA sobre la concurrència de les infraccions, la previsió és àmplia, en el sentit que aprofundeix en l'article 133 LRJPAC, que estableix el principi general del dret sancionador de *non bis in idem*, derivat de l'article 25.1 CE (STC 2/1981, de 30 de març, FJ 4).

Així doncs, en el primer apartat fixa el mode de resolució de la concurrència de dues infraccions o més, quan totes pertanyin a l'àmbit de la defensa de la qualitat alimentària. L'apartat segon es refereix a la concurrència de tipus en matèria de qualitat alimentària amb les infraccions tipificades en l'àmbit de defensa dels consumidors, prohibint que se sancioni pels dos motius, quan hi ha identitat de subjecte, fet i fonament. I l'apartat tercer prioritza la via penal quan es detecta la possible existència d'una infracció penal.

Malgrat la concreció que presenta l'article que examinem, 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 d'aplicació de la Llei 28/2015, és a dir, al sector alimentari, per la qual cosa entenem que l'article 16 LDQA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

5. Per la seva banda, l'article 17 LDQA, sobre la responsabilitat de les infraccions, fa un tractament molt més extens i prolix que el de l'article 130 LRJPAC. En set apartats, l'article 17 LDQA regula els distints subjectes responsables de les infraccions, amb un enfocament divers al de l'article 54 de la Llei 14/2003, per la qual cosa es podria plantejar una certa complementarietat entre les tres normes esmentades.

La regulació d'aquesta qüestió que fa la Llei 28/2015, això és, la determinació de les responsabilitats personals i societàries dels que intervenen en el sector alimentari, d'acord amb la concreta activitat que hi desenvolupen, considerem que 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, que preveu la sanció de les persones físiques i jurídiques que resultin responsables dels fets constitutius d'infracció administrativa, la responsabilitat solidària o la indemnització per danys i perjudicis.

Consegüentment, l'article 17 LDQA està emparat per l'article 149.1.13 CE i respecta les competències atribuïdes a la Generalitat per l'article 116.1 EAC, llevat de l'incís «tipificades com a infracció en la present Llei» de l'apartat 1, que conté una remissió als articles 13 a 15, que hem considerat inconstitucionals i antiestatutaris, perquè s'excedien de les bases corresponents.

6. L'article 18 LDQA tracta de les mesures complementàries. El precepte estableix que l'autoritat competent que hagi intervingut els objectes relacionats amb les infraccions n'acorda el destí. I afegeix que les despeses originades seran a càrrec de l'infractor. Aquestes prescripcions es relacionen amb la possibilitat establerta en l'article 136 LRJPAC d'establir mesures provisionals en el marc del procediment sancionador per assegurar l'eficàcia de l'actuació administrativa.

Aquest article estableix unes regles comunes del dret sancionador aplicades al sector alimentari, per tant cobertes per l'article 149.1.13 CE, atès que l'article 116.1 EAC permet la incidència d'aquest títol horitzontal.

Consegüentment, l'article 18 LDQA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

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

L'article 99 LRJPAC diu que, quan ho estableixin les lleis, les administracions competents poden imposar multes coercitives per l'execució de determinats actes del subjecte obligat. Per tant, la Generalitat, que disposa de la competència legislativa en el sector alimentari, pot desplegar directament la potestat que li permet la LRJPAC, sense que, en aquest cas, sigui necessària la interposició de la LDQA, més enllà de l'establiment d'unes bases, en virtut de l'article 149.1.13 CE (STC 128/1999, d'1 de juliol, FJ 7).

En aquest sentit, la regulació detallada de l'article 19 LDQA, que estableix quantitats, percentatges i terminis concrets, no consent el seu establiment com a base i suposa, de forma evident, 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, FJ 2).

Tanmateix, en aquest article 19 LDQA hi ha també unes previsions de caràcter general, que no són objectables per les raons abans dites. Concretament, el primer paràgraf de l'article 19.1, 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'article 19.3 LDQA tampoc no se li pot fer un retret d'inconstitucionalitat, ja que constitueix l'aplicació d'un principi característic de l'execució administrativa a l'àmbit sancionador agroalimentari, 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.

8. Els articles 20, 21, 22 i 23 LDQA es refereixen a les sancions, a la seva gradació i publicitat i a les sancions accessòries, respectivament.

L'article 20 LDQA, en el seu apartat primer, estableix la quantia de les sancions que ha d'imposar l'autoritat competent, dins d'uns marges qualitatius o quantitatius, per a cada tipus d'infracció. L'objectiu de política econòmica de protegir el mercat i sancionar els infractors ja hem vist que permet que l'Estat dicti bases en virtut de l'article 149.1.13 CE. A més, el fet que s'estableixin mesures mínimes i màximes possibilita que aquestes tinguin el caràcter i l'estructura d'una base. Per això, el que fa l'Estat és actualitzar 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). Aquest judici positiu de constitucionalitat i estatutarietat s'ha d'estendre a la remissió que efectua l'article 12.2 LDQA a aquest precepte.

En canvi, l'apartat segon de l'article 20 determina les sancions accessòries que es poden afegir a les ja consignades, segons l'article 20.1 LDQA. 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 cenneix explícitament a «alguna de les mesures següents». 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.

Per tant, en la mesura que el precepte es dirigeix directament a l'Administració autonòmica, impedit la possibilitat estatutària d'establir polítiques legislatives pròpies (art. 111 EAC), en concret en l'àmbit sancionador alimentari, excedeix de l'esquema sancionador bàsic que pot establir el legislador estatal.

L'article 21 LDQA preveu els criteris que es tindran en compte per part de les autoritats competents a l'hora d'imposar i graduar les sancions. Es tracta de principis per a la determinació concreta de les sancions, estretament vinculats al nucli del règim sancionador, que, d'altra banda, no impedeixen que el legislador autonòmic n'afegeixi d'altres. A més a més, el fonament de la seva previsió prové dels principis del dret sancionador administratiu, concretament del principi de proporcionalitat (art. 131 LRJPAC), que es manifesta, en aquest cas, en l'àmbit de la qualitat alimentària.

L'article 22 LDQA sobre la publicitat de les sancions permet a l'autoritat competent, per raons d'exemplaritat o en casos de reincidència, publicar les imposades, i estableix una sèrie de condicions, dades i terminis. Aquesta previsió potestativa és un altre exemple il·lustratiu de regulació detallada (DCGE 10/2010, FJ 2.2) que, a més a més, envaeix la competència legislativa de la Generalitat, la qual ha de poder determinar la conveniència d'una disposició d'aquest tipus en la defensa de la qualitat alimentària. És clar que la competència en matèria de règim sancionador ex article 149.1.13 CE no pot habilitar el legislador estatal per regular un aspecte accessori i complementari de l'esquema sancionador i menys encara si no es limita a la seva previsió sinó que en concreta les condicions, dades i terminis. Per aquest motiu, l'article 22 LDQA no es pot considerar una norma bàsica i cal rebutjar-ne la seva constitucionalitat i estatutarietat.

Finalment, l'article 23 LDQA, en establir sancions accessòries, tampoc compta, en la seva totalitat, amb l'estructura que ha de tenir una base, per

les raons que exposarem seguidament. 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 hem dit en analitzar l'article 20.2 LDQA, i la conclusió d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat a la qual hem 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.

A l'últim, els apartats 3r i 4t, relatius a l'execució de les sancions fermes i a la compatibilitat amb la normativa europea, no envaeixen les competències de la Generalitat en la mesura que recullen principis generals aplicables al dret sancionador, recollits, entre d'altres, a l'article 138.3 LRJPAC.

En conclusió, per les raons exposades, els articles 20.1, 21 i el segon paràgraf de l'article 23.1, així com els apartats 3 i 4 d'aquest mateix article, són constitucionals i, per contra, els articles 20.2, 22, el primer paràgraf de l'article 23.1 i l'apartat 2 d'aquest mateix article 23 vulneren les competències assumides per la Generalitat en l'article 116.1 EAC.

9. L'article 24 LDQA es dedica a la prescripció i la caducitat de les infraccions i sancions, establint, en el seu apartat primer, el termini precís de prescripció

de cada tipus d'infracció i sanció. Després 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 regulació de la prescripció i de la caducitat no es considera que hagi de ser bàsica per la LRJPAC, 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 LRJPAC s'ha d'entendre referida, d'una banda, a la Llei 28/2015, 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 LRJPAC 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.

La Llei que dictaminem no pot fixar aquests aspectes vàlidament, si no té títol competencial suficient. 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 descendeix al detall i prescriu uns terminis tancats que no s'adeqüen al que hauria de ser una norma bàsica.

A l'últim, 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, impedeixen fer cap objecció d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat del precitat precepte.

Per tant, l'article 24 LDQA, a excepció del seu tercer apartat, vulnera les competències de la Generalitat d'acord amb l'article 116.1 EAC.

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

L'apartat primer d'aquesta disposició esmenta la norma europea que estableix l'organització comuna de mercats dels productes agraris, que comprèn la carn de boví i de porcí. Es refereix concretament a l'article 10 del Reglament (UE) núm. 1308/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, relatiu a les canals d'aquest bestiar, com si d'aquest precepte es derivés l'exigència d'establir un règim sancionador complet. El reglament precitat no es defineix sobre la qüestió referida; tanmateix, en el seu annex IV, lletres A i B, prescriu les regles de classificació, de presentació i d'identificació de les canals de boví de vuit mesos o més i de les de porcí, respectivament, i ho fa de manera intensa. Pel que fa a aquesta activitat, l'esmentat Reglament deroga el Reglament (CE) 1234/2007, de 22 d'octubre, transposat pel Decret català 85/2010, de 29 de juny, sobre el pesatge, la classificació i el marcatge de les canals porcines, el qual remetia, pel que fa al règim sancionador, a la Llei catalana 14/2003.

La sol·licitud no fa una argumentació específica respecte d'aquesta disposició addicional primera, tot i que es pot reconduir *ratione materiae* a l'efectuada en relació amb el règim sancionador previst al títol III de la LDQA.

Com a premissa, cal recordar que el dret europeu és neutre des de la perspectiva competencial i, que per tant, no justifica per si mateix la intervenció estatal (DCGE 10/2010, FJ 2.2). Aquesta, en tot cas, ha de trobar empara en l'article 149.1.13 CE, sempre que es compleixin els requisits que hem exposat. En relació amb aquest apartat 1, en tant que presenta la normativa europea de referència, no ofereix objeccions de caràcter constitucional i estatutari, a excepció de la referència que efectua al fet que el règim sancionador serà «el que estableix aquesta disposició», per la qual cosa, un cop analitzada aquesta disposició addicional, estarem en condicions de pronunciar-nos sobre l'incís esmentat.

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.

L'apartat cinquè regula les sancions que es poden imposar. Pel que fa a les sancions s'estableix un màxim i un mínim per a cada categoria infractora, criteri adequat amb el caràcter de bases de la Llei estatal, com hem argumentat abans en referir-nos a l'article 20.1 LDQA.

En canvi, com també hem justificat respecte de l'article 20.2 LDQA, l'apartat sisè 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 vulneren 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 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.

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

En el seu apartat primer, manté vigents els articles 15 i 16 del RD 1945/1983, de 22 de juny, pel qual es regulen les infraccions i les sancions en matèria de defensa del consumidor i de la producció agroalimentària. Aquests articles preveuen aspectes relatius a la inspecció i la tramitació respecte a la presa de mostres i anàlisis. La regulació d'aquestes qüestions és de caràcter procedimental i prolixa, i contrasta amb la regulació precisa regulada, com a infraccions greus, en l'article 53.3.z.a'.segona i 53.3.z.e' de la Llei 14/2003. La infracció greu prevista a l'article 14.20.b LDQA, relacionada amb l'article 8.1.d LDQA, hem entès que vulnera l'Estatut perquè envaeix les competències de la Generalitat i, per tant, també ho haurà de fer el detallat procediment que cal que se segueixi, per al qual l'Estat no disposa de títol suficient.

En l'apartat segon, es manté el procediment general regulat al RD 1398/1993, considerat subsidiari i sense caràcter bàsic, el qual ha estat desplaçat pel Decret català 278/1993, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat. Com en el cas

anterior, es pretén donar vigència a una norma que no té aplicació a Catalunya, perquè no és bàsica en virtut de l'article 149.1.13 CE, ni tampoc de l'article 149.1.18 CE.

La sol·licitud reclama la competència de la Generalitat derivada de l'article 159 EAC, la qual ha estat exercida des de 1993 i ratificada per la Llei 14/2003, en l'àmbit alimentari.

Cap de les dues normes reglamentàries citades per la disposició transitòria única 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, com hem assenyalat abans, el procediment del règim sancionador tampoc no té caràcter bàsic a la LRJPAC. Com hem dit, 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.

Pel que fa al respecte de les garanties constitucionals, d'acord amb l'article 25 CE (i l'article 127 LRJPAC), tant l'Estat com les comunitats autònomes han de regular normalment el règim sancionador per llei (STC 77/1983, FJ 3), tot i que en determinats casos s'ha reconegut que hi pugui haver una certa col·laboració reglamentària (STC 104/2009, FJ 2 i 3), la qual no hauria d'estendre's als elements essencials de la tipificació de les infraccions i sancions (STC 341/1993, de 18 de novembre, FJ 10). No obstant això, excepcionalment, pel que fa precisament al RD 1945/1983, el Tribunal va acceptar un reglament quan era fruit d'una refosa de normes preconstitucionals, respecte de les quals no s'exigia, en el moment de ser aprovades, el rang de llei (STC 29/1989, de 6 de febrer, FJ 3). Tampoc s'exigeix la reserva de llei per als temes exclusivament procedimentals, no

considerats essencials, de la regulació sancionadora, que són els discutits en relació amb la disposició transitòria única de la Llei 28/2015.

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

12. La disposició final cinquena LDQA enuncia exclusivament quin és el títol competencial de l'Estat per dictar tota la Llei 28/2015. La sol·licitud no fa una crítica directa de la disposició esmentada, però el seu rebuig es dedueix de la mateixa petició, on qüestiona l'aplicació concreta de l'article 149.1.13 CE als articles que hem examinat.

D'acord amb la doctrina jurisprudencial i consultiva, la disposició manté la seva virtualitat per a aquells preceptes que no vulneren 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 els apartats precedents.

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

CONCLUSIONS

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.

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.

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.

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

Adoptada per unanimitat.

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