

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7642 *Pleno. Sentencia 66/2017, de 25 de mayo de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 6227-2013. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos apartados de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria. Competencias sobre agricultura y ordenación general de la economía: nulidad de la atribución de determinadas competencias ejecutivas a la Agencia de Información y Control Alimentarios; interpretación conforme del precepto que le faculta para adoptar distintas decisiones en el ejercicio de la potestad sancionadora (STC 85/2015).*

ECLI:ES:TC:2017:66

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6227-2013 interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el apartado sexto, letras b), c), e) y g) de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 25 de octubre 2013, se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el apartado sexto, letras b), c), e) y g) de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña fundamenta el recurso en la vulneración del sistema de distribución competencial. Considera que la atribución al órgano estatal Agencia de Información y Control Alimentarios, al que se refiere la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de las funciones ejecutivas de control del cumplimiento de la Ley y de instrucción de procedimientos sancionadores previstas en los apartados impugnados, no tiene amparo en la competencia exclusiva del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13.^a CE e invade la competencia autonómica en materia de agricultura recogida en el art. 116 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y, en menor medida, la que le corresponde en materia de defensa de la competencia según el artículo 154 EAC. Tras resumir la

jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1.13.^a CE, con cita de varias sentencias como las SSTC 45/2001, 104/2013 y 194/2004, la Abogada de la Generalitat argumenta que la atribución a un órgano estatal, como la Agencia de Información y Control Alimentarios, de funciones ejecutivas al amparo de este precepto en ámbitos de competencia autonómica, solo se justificaría, excepcionalmente, si la medida fuera necesaria para garantizar los fines propuestos en la ordenación económica de la concreta actividad de que se trate, si comportara una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general o si no fuera posible la determinación de un punto de conexión que permita la intervención autonómica o el fraccionamiento de la actividad, sin que en el caso de la disposición impugnada concurren, a su juicio, ninguno de estos supuestos.

Expone el recurso que la Agencia de Información y Control Alimentarios sustituye a la Agencia para el Aceite de Oliva, creada por la Ley 28/1987, de 11 de diciembre para cumplir el Reglamento CEE 2262/1984, de 17 de julio que disponía la existencia en cada Estado de un organismo específico para la supervisión de las ayudas comunitarias en el sector del aceite de oliva, si bien sus funciones quedaron reducidas a la información a las instituciones europeas sobre precios y producción de aceite tras la derogación del citado Reglamento comunitario en el año 2005. A pesar de ello, dice la recurrente, la Ley 12/2013 no solo prevé que la Agencia de Información y Control Alimentarios asuma las funciones de la Agencia para el Aceite de Oliva sino que extiende su ámbito de actuación a otros mercados como el lácteo o los que en el futuro se puedan considerar sensibles o estratégicos.

Todo lo anterior, se relaciona en el recurso con las letras b) y e) del apartado 6 de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013 que atribuyen a la Agencia de Información y Control Alimentarios funciones de control de las obligaciones recogidas en la Ley que, se considera, no derivan directamente de la normativa comunitaria y comportan la atribución a este órgano estatal de funciones ejecutivas que, se reitera, exceden la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.13.^a CE. Se repite igualmente que estas funciones de control son competencia de la Comunidad Autónoma al amparo del art. 116 en relación con el artículo 110 EAC. Se afirma que, si bien no cabe objetar a que el Estado pueda establecer un sistema de información, seguimiento y análisis de los mercados oleícolas, lácticos u otros considerados estratégicos, ello no supone que pueda asumir las funciones de control a que se refieren las letras b) y e) mencionadas, entre las que destaca el recurso la toma de muestras y determinaciones analíticas y el seguimiento y control de la aplicación o destrucción final de los subproductos sin uso alimentario. Se dice que estas funciones no son estrictamente necesarias para alcanzar el fin pretendido, ni tienen justificación suficiente en su dimensión extraterritorial, especialmente cuando la propia Ley 12/2013, en los artículos 6 y 26.4, recoge mecanismos de cooperación entre las administraciones competentes. La misma argumentación se hace extensiva a la letra c) del apartado 6 pues, aunque éste prevé que la Agencia de Información y Control Alimentarios traslade a las autoridades competentes los supuestos incumplimientos detectados en las actuaciones de control, dice la recurrente, ello presupone el reconocimiento a dicho órgano estatal de potestades de inspección.

La letra g) del apartado sexto, según el recurso, vulnera las competencias autonómicas al reconocer a la Agencia de Información y Control Alimentarios, la función de tramitación de procedimientos sancionadores por irregularidades que constate en el ejercicio de sus funciones de control, incluso en los casos, a que se refiere el artículo 26.2 de la misma Ley, en que la potestad sancionadora corresponde a las Comunidades Autónomas. Con cita de varias sentencias de este Tribunal, afirma que se infringe la doctrina constitucional que delimita la potestad sancionadora como una potestad ejecutiva conexas de la competencia sustantiva por razón de la materia sobre la que se ejerce. Ello, teniendo en cuenta que la Generalitat de Cataluña tiene competencia sustantiva específica sobre la regulación y desarrollo de la actividad agroalimentaria y el control de la comercialización de productos agroalimentarios y también competencia

genérica en materia de comercio que incluye las funciones ejecutivas según los arts. 116 y 121 EAC. Dice asimismo la recurrente, con cita de la STC 51/2006, que la potestad sancionadora comporta, no solo la capacidad de sancionar sino también la de incoar e instruir el expediente. Añade que el artículo 149.1.13.^a CE no justifica la atribución de la incoación e instrucción de los procedimientos sancionadores a la Agencia de Información y Control Alimentarios puesto que la misma Ley ya tipifica las infracciones y determina las sanciones y criterios de graduación a que deben ajustarse las Comunidades Autónomas en el ejercicio de su potestad sancionadora y prevé la adopción de criterios que garanticen la aplicación uniforme del régimen sancionador por un órgano de cooperación como es la Conferencia sectorial. Finalmente, la Generalitat considera que la letra g) del apartado 6 infringe el artículo 154.2 EAC en materia de defensa de la competencia en cuanto solo contempla la posibilidad de que la Agencia de Información y Control Alimentarios formule denuncia ante la Comisión Nacional de la Competencia (hoy Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, CNMC) omitiendo cualquier referencia a las competencias autonómicas en la materia que, según la doctrina constitucional, se refieren al ámbito territorial autonómico.

2. Mediante providencia de 19 de noviembre de 2013, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Cataluña contra la disposición adicional primera, apartado sexto, letras b), c), e) y g) de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes así como publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado.

3. Con fecha de 3 de diciembre de 2013, el Abogado del Estado comparece en el proceso en la representación que legalmente ostenta para que el Tribunal le tenga por personado en el recurso de inconstitucionalidad en nombre del Gobierno, al tiempo que solicita una prórroga del plazo concedido para formular sus alegaciones.

4. El Pleno, mediante diligencia de ordenación de 4 de diciembre de 2013, acordó tener por personado al Abogado del Estado y prorrogar en ocho días el plazo en su día concedido para presentar sus alegaciones.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 4 de diciembre de 2013, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 12 de diciembre del mismo año.

6. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Cataluña, tuvo entrada en este Tribunal el día 30 de diciembre de 2013.

La Abogacía del Estado expone primero los objetivos y principios rectores de la Ley 12/2013, de medidas para la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria, recogidos en sus artículos 3 y 4. A la vista de los mismos, llega a la conclusión de que la Ley pretende una auténtica ordenación económica del sector a fin de lograr un clima de seguridad jurídica, transparencia y real competitividad de las relaciones comerciales entre los operadores que intervienen en la cadena alimentaria. Por ello, considera que la Ley se dicta al amparo de la competencia estatal del art. 149.1.13.^a CE que, según la doctrina constitucional que cita (SSTC 96/2000, 77/2004, 88/2010, 140/2011 y 182/2013), faculta al Estado para dictar directrices sobre cada uno de los sectores productivos siendo ello compatible con las competencias autonómicas en esos sectores. Sostiene

que el título competencial del artículo 149.1.13.^a CE prevalece sobre la competencia en materia de agricultura que invoca la Generalitat de Cataluña del art. 116 EAC que, además, salva explícitamente las competencias estatales.

A continuación, el Abogado del Estado, con cita de sentencias de este Tribunal como la 31/2010 relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña, recuerda la doctrina constitucional sobre las normas básicas que el Estado puede dictar en distintos ámbitos que, pueden ser de diferente intensidad según las circunstancias o las materias y pueden incluir excepcionalmente, que las instituciones centrales dicten normas reglamentarias y actos de ejecución básicos.

Entrando a examinar los concretos preceptos impugnados, el representante del Gobierno, afirma de entrada que la competencia de la Agencia de Información y Control Alimentarios no tiene necesariamente que ser la que tenía la Agencia del Aceite de Oliva por lo que se han de examinar las funciones que le atribuye la Ley cuestionada. A juicio del Abogado del Estado estas funciones son tales que, si hubieran de ejercerse por órganos territoriales, podrían dar lugar a diferencias de criterio que harían muy difícil una interpretación uniforme de las normas de la Ley, dadas con esa finalidad básica y ordenadora del tráfico mercantil y de las transacciones comerciales en el ámbito agroalimentario. Tras afirmar que estas diferencias de criterio se producirían sobre todo en la práctica en el ámbito sancionador (en la incoación e instrucción de los procedimientos), el Abogado del Estado razona que el margen de apreciación que tendrían en este ámbito los órganos territoriales hace que la actividad de ejecución de la legislación básica no sea susceptible de fraccionamiento so pena de frustrar el objetivo general de la Ley de ordenar en su sentido propio la actividad económica en este concreto sector en el que el título competencial del Estado es más intenso que el título autonómico del artículo 116 EAC.

Por último, el Abogado del Estado alega que la misma naturaleza básica cabe deducir del objetivo señalado en la Ley de mejorar la competencia en el mercado referido a las distintas fases de la cadena alimentaria por lo que no se vulnera el art. 154.2 EAC. Invoca la doctrina de la STC 31/2010 sobre este precepto y señala que la posible afección negativa a la libre competencia por un eventual incumplimiento en el ámbito de la cadena alimentaria de las normas de la Ley 12/2013 como ley estatal básica, conllevaría un alcance lo bastante grave para que el Estado, conforme al artículo 149.1.13.^a CE, retenga para sí las competencias ejecutivas.

7. Por providencia de 23 de mayo de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el apartado 6 letras b), c), e) y g) de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria.

La Comunidad Autónoma recurrente, en los términos indicados, considera en síntesis que los preceptos impugnados de la Ley 12/2013 exceden la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica que corresponde al Estado ex art. 149.1.13.^a CE y, al atribuir funciones ejecutivas de control del cumplimiento de la Ley e incoación y tramitación de procedimientos sancionadores a la Agencia de Información y Control Alimentarios, como órgano estatal, invaden su competencia exclusiva en materia de agricultura ex art. 116 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y, en menor medida, la que en materia de defensa de la competencia le reconoce el artículo 154.2 EAC.

La Administración del Estado por su parte, según lo expuesto, niega las vulneraciones denunciadas. Considera que los preceptos referidos tienen fundamento en el artículo 149.1.13.^a CE y en la doctrina constitucional que invoca puesto que se trata de garantizar la unidad de criterio necesaria para cumplir la finalidad de la ley que no es otra

que ordenar la actividad económica en el concreto sector de las transacciones comerciales relativas a la cadena alimentaria, finalidad que peligraría, a su juicio, de fraccionarse la actividad de ejecución de la legislación básica en este caso.

2. Las posiciones de las partes, antes sintetizadas, reflejan que en el presente recurso subyace una controversia competencial aunque, dado el rango legal de los preceptos impugnados, se articule como un recurso de inconstitucionalidad. En concreto, los títulos competenciales en conflicto son el artículo 149.1.13.^a CE a cuyo amparo se dicta la Ley 12/2013, según dice expresamente su disposición final tercera y los arts. 116 y 154.2 EAC que atribuyen a la Comunidad Autónoma de Cataluña competencias en materia de agricultura y defensa de la competencia.

La relación entre el artículo 149.1.13.^a CE y el art. 116 EAC ha sido analizada por este Tribunal en varias Sentencias. Así, la STC 34/2013, de 14 de febrero, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad del Parlamento de Cataluña contra la disposición final segunda de la Ley 24/2003, de la viña y del vino, en su fundamento jurídico 4.b señaló que «este Tribunal ha declarado repetidamente desde la STC 95/1986, de 10 de julio (posteriormente, entre otras, en las SSTC 152/1988, de 20 de julio, y 188/1989, de 16 de noviembre), que las bases de la planificación general de la actividad económica consisten en el establecimiento de “las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2), admitiendo así que esta competencia ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de tales fines, entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la “unidad económica” (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2, 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2), pero también el de “alcanzar los objetivos de la política económica general o sectorial” (STC 96/1990, FJ 3, y en el mismo sentido SSTC 80/1985, FJ 1, y 188/1989, FJ 5), así como el de incidir en principios rectores de la política económica y social (SSTC 95/2002, FFJJ 7 y 11, seguida por las SSTC 190/2002, de 17 de octubre; 228/2003 y 230/2003, de 18 de diciembre)».

La STC 85/2015, de 30 de abril, en el recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra varios preceptos de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, tras decir (FJ 2) que la competencia exclusiva de Cataluña en materia de agricultura debe ser entendida respetando las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1.13.^a y 16 CE como declaró la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59 y 64, con cita de las SSTC 11/2015, de 5 de febrero, FJ 4 y 74/2014, de 8 de mayo, FJ 3, recuerda que: «la competencia estatal ex art. 149.1.13.^a CE tiene un “carácter transversal”, ya que aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como “exclusiva” en su Estatuto.. esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica» y que «el sector de la agricultura y la ganadería es de aquellos que por su importancia toleran la fijación de líneas directrices y criterios globales de ordenación así como previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector ...». Sin embargo, en el mismo fundamento jurídico 2, con cita de las SSTC 225/1993, de 8 de julio, y 143/2012, de 2 de julio, advierte: «el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la

competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su "objetivo predominante", así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado».

En la misma línea, en la STC 77/2004, de 29 de abril (FJ 4), citada en la STC 6/2014, de 27 de enero, dictada para resolver un conflicto de competencia instado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra varios preceptos de una normativa estatal sobre etiquetado de leche y productos lácteos, recordamos que, si bien es cierto que: «el Estado retiene ciertas capacidades en aquellos aspectos sectoriales de la economía que pudieran ser objeto de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas pero que deben acomodarse a las directrices generales mediante las que aquél fija las bases de la planificación económica y coordina la misma [t]ambién lo es, sin embargo, que dichas facultades de supervisión no pueden suponer en ningún caso que se desfigure un reparto constitucional y estatutario de competencias en el que las Comunidades Autónomas han recibido importantes responsabilidades en materia económica. Como tantas veces ocurre, y es aún más cierto en estas materias conectadas con la existencia de un mercado único en el que todos los factores del mismo están fuertemente interrelacionados, el diseño del texto constitucional propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deberán repartirse facultades sin en ningún caso anular a los otros y teniendo siempre presente la necesidad de cooperación entre ellos».

La misma STC 85/2015 de reiterada cita, en su fundamento jurídico 3, al analizar la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias al Estado, reproduce sentencias anteriores en las que hemos delimitado los supuestos, excepcionales, en que las competencias del Estado para dictar «legislación básica» pueden ir más allá de la actividad puramente normativa. Entre estos, está el de imposibilidad de fraccionamiento de la actuación, esgrimido en este recurso por el Abogado del Estado para justificar la constitucionalidad de los preceptos recurridos. A este hacía ya referencia la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8, citada por otras como las SSTC 35/2012, 194/2011 y la misma 85/2015 cuando decía que «el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado».

Por último, en relación con la competencia ejecutiva en materia de defensa de la competencia dentro de su ámbito territorial, que atribuye a Cataluña el art. 154.2 EAC, la STC 108/2014, de 26 de junio, FJ 4, tras recordar la doctrina reiterada que permite al Estado reservarse competencias ejecutivas para la aplicación singular de la legislación básica, destaca el carácter básico que «desde la competencia estatal ex art. 149.1.13.^a, reviste cuanto a la defensa de la competencia se refiere, pues nos hallamos ante un elemento definitorio del mercado» y, por ello, reproduce el fundamento jurídico 6 de la STC 208/1999 según el cual «no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas recurrentes».

3. A partir de lo anterior, procede examinar en primer lugar la finalidad de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para la mejora del funcionamiento de la cadena

alimentaria y las funciones ejecutivas atribuidas al Estado concretamente impugnadas a fin de dilucidar, como queda dicho, si existen razones que justifiquen dicha atribución a la Agencia de Información y Control Alimentarios en el marco de la doctrina constitucional expuesta.

La finalidad de la Ley 12/2013 se constata expresamente en el apartado III de su exposición de motivos que comienza: «En el marco de lo expuesto, la presente Ley tiene como finalidad mejorar el funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria de manera que aumente la eficacia y competitividad del sector agroalimentario español y se reduzca el desequilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores de la cadena de valor, en el marco de una competencia justa que redunde en beneficio no sólo del sector, sino también de los consumidores». Esta finalidad última de la ley se asocia a la cadena alimentaria globalmente considerada pues, como dice el apartado I de la exposición de motivos, tras aludir a las especificidades del sector agrario: «se hace imprescindible atajar esta problemática desde una perspectiva de conjunto que alcance a todos los agentes que se interrelacionan a lo largo de la cadena alimentaria de manera que se garantice la unidad de mercado para que el sector agroalimentario pueda desarrollarse plenamente y desplegar todo su potencial». Así, la «cadena alimentaria» se define en el artículo 5 de la Ley como «conjunto de actividades que llevan a cabo los distintos operadores que intervienen en la producción, transformación y distribución de alimentos o productos alimenticios, excluyendo las actividades de transporte y de la hostelería y la restauración» mientras que los fines concretos de la ley se enumeran en el artículo 3 e inciden en los objetivos apuntados de mejora de la competitividad y de la unidad de mercado en la cadena alimentaria, así como de mayor equilibrio y transparencia en las relaciones comerciales entre operadores. Para conseguir estos fines, la ley establece, en el título II, determinados requisitos que habrán de cumplir los contratos alimentarios y regula las prácticas comerciales abusivas; en el título III, se refiere a las buenas prácticas en la contratación alimentaria; en el título IV, crea el observatorio de la cadena alimentaria que estudia el funcionamiento de ésta y los precios de los alimentos y, en el título V, regula la potestad sancionadora en este ámbito. En su disposición adicional primera, a la que se refiere este recurso, la Ley crea la Agencia de Información y Control Alimentarios que sustituye a la Agencia para el Aceite de Oliva, cuyos fines generales se enumeran en el apartado quinto. Este apartado ha sido modificado por la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de ámbito territorial supraautonómico para añadir funciones de control en esta materia, si bien, en lo que ahora interesa, recogía y sigue recogiendo como fines generales de la Agencia de Información y Control Alimentarios: la gestión de los sistemas de información y control de los mercados alimenticios oleícolas, lácteos y otros considerados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente especialmente sensibles y/o estratégicos y el control del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

La recurrente no cuestiona las finalidades de la norma y no discute tampoco que la regulación estatal contenida en la Ley 12/2013 encuentra amparo en el artículo 149.1.13 CE. Únicamente impugna, por considerar que invaden sus competencias, las concretas funciones ejecutivas que atribuyen a la Agencia de Información y Control Alimentarios las letras b), c) e) y g) del apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley, cuyo tenor es el siguiente:

«Para el cumplimiento de los fines fijados en el apartado anterior, la Agencia desarrollará las siguientes funciones:

...

b) Establecer y desarrollar el régimen de control necesario para comprobar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los operadores de los sectores o mercados a que se refiere la letra precedente, para asegurar la veracidad e integridad de los datos que se incorporan a los sistemas de información de mercados y para determinar el origen, destino y características de las materias primas y los productos, incluso mediante la correspondiente toma de muestras y

determinaciones analíticas, en cualquier fase de la cadena; así como el seguimiento y control de la aplicación o destrucción final de los subproductos que no tengan uso alimentario.

c) Trasladar a las autoridades competentes los hechos sobre presuntos incumplimientos detectados en las actuaciones de control recogidas en la letra anterior, acompañando la documentación necesaria sobre los hechos constatados y su valoración técnica y jurídica.

...

e) Establecer y desarrollar el régimen de control necesario para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley para mejorar el funcionamiento de la cadena.

...

g) Iniciar de oficio el procedimiento sancionador que corresponda por las irregularidades que constate en el ejercicio de sus funciones que supongan incumplimientos de lo dispuesto en esta ley y, tras la correspondiente instrucción, proponer a la autoridad competente la resolución que proceda o, en su caso, formular denuncia ante la Comisión Nacional de la Competencia debidamente documentada.»

4. En cuanto a las letras b), c) y e) transcritas, impugnadas en primer lugar, no cuestiona el recurso la finalidad de la Ley ni el título competencial a cuyo amparo se dicta. Tampoco se pone en duda que la Ley cree un sistema de información, seguimiento y análisis de los mercados oleícolas, lácticos u otros considerados sensibles o estratégicos, ni que se atribuya su gestión a la Agencia de Información y Control Alimentarios. La Generalitat dice que «esta es una opción del legislador básico que no cuestionamos». Lo que se considera inconstitucional es, únicamente, que la función ejecutiva de control del sistema se atribuya a este órgano estatal y que se le encomiende el control en general del cumplimiento de la Ley.

No son objeto de recurso otros apartados de la misma disposición adicional primera de la Ley 12/2013 que también se refieren a las funciones ejecutivas de control de la Agencia de Información y Control Alimentarios como las letras a) y c) del apartado quinto de la misma disposición que, en su redacción actual tras la Ley 6/2015, similar a este respecto a la anterior, consideran expresamente como fin general de la Agencia de Información y Control Alimentarios: «la gestión de los sistemas de información y control de los mercados oleícolas, lácteos y la de aquéllos otros que se determinen reglamentariamente» y «El control del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria». Y, tampoco se recurren los apartados 7, 8, 9 y 15 de la disposición adicional primera, igualmente relativos a las actuaciones de control e inspección de la Agencia de Información y Control Alimentarios.

Interesa destacar que los fines y funciones generales de la Agencia de Información y Control Alimentarios se regularon, a partir de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, en el Estatuto de dicho organismo aprobado por Real Decreto 227/2014, de 4 de abril y, en particular, el régimen de controles a aplicar por la Agencia de Información y Control Alimentarios, fue regulado por el Real Decreto 66/2015, de 6 de febrero.

El preámbulo del Real Decreto 66/2015, afirma: «Con la nueva Agencia se establece un organismo autónomo encargado de llevar a cabo las funciones que tiene legalmente encomendadas, propiciando un control efectivo de la cadena alimentaria, produciéndose de una misma manera y con un mismo nivel de cumplimiento de objetivos en todo el territorio nacional». Así, el artículo 2.1 del Real Decreto 66/2015, define el ámbito de los controles que lleva a cabo la Agencia de Información y Control Alimentarios que, dice, tendrán por finalidad: «a) Comprobar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los operadores de los sectores o mercados oleícolas (aceite de oliva y aceituna de mesa) y lácteos, para asegurar la veracidad e integridad de los datos que se incorporan a los sistemas de información de mercados y para determinar el origen, destino y características de las materias primas y los productos, en cualquier fase de la cadena;

así como la toma de muestras, el seguimiento y control de la aplicación o destrucción final de los subproductos que no tengan uso alimentario. b) La constatación de irregularidades que se pongan de manifiesto en el ejercicio de sus funciones o como consecuencia de las denuncias presentadas y que supongan incumplimientos de lo dispuesto en la Ley 12/2013, de 2 de agosto.»

Centrado así el debate, se trata de dilucidar, a la vista de la doctrina constitucional sintetizada antes, si las funciones de control que atribuyen a la Agencia de Información y Control Alimentarios las letras b), c) y e) del apartado sexto de la disposición impugnada son necesarias atendida, como ya dijo, entre otras, la STC 85/2015: «la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su “objetivo predominante”, así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado». No es preciso examinar si las funciones de control de la Agencia de Información y Control Alimentarios coinciden o no con las de la anterior Agencia para el Aceite de Oliva y si tienen base en el Derecho de la Unión Europea ya que, si bien la Generalidad argumenta en contra de esta conclusión, el Abogado del Estado no pretende que así sea. En todo caso, como ya dijo la STC 74/2014, aunque así fuera, ello «no altera *per se* el reparto constitucional de competencias».

Sentado todo lo expuesto, las concretas funciones ejecutivas de control a que se refiere la letra b) del apartado 6 de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, no encuentran cobertura en el artículo 149.1.13.^a CE. Ha de tenerse en cuenta que aunque no cabe descartar que en supuestos excepcionales puedan calificarse como básicas medidas de carácter ejecutivo –así sucedería en aquellos supuestos en los que la supraterritorialidad, la necesidad de coherencia o la homogeneidad técnica exijan la centralización de la actividad (STC 171/2016, de 8 de octubre, FJ 5)– por resultar insuficientes las medidas de coordinación que el Estado pueda establecer, en el presente caso no concurren estas circunstancias, por lo que procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la letra b) del apartado impugnado. Si bien cabe recordar que la finalidad de la Ley es mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y, con este objetivo, se atribuye a la Agencia de Información y Control Alimentarios la gestión y el mantenimiento de sistemas de información, seguimiento y análisis de los mercados considerados sensibles o estratégicos, habiéndose ya pronunciado este Tribunal como se ha dicho, en la STC 74/2014, sobre la importancia que para nuestra economía tiene, entre ellos, el sector oleícola y, aunque la recurrente no cuestiona que se atribuya a la Agencia de Información y Control Alimentarios la gestión y mantenimiento de los sistemas de información, seguimiento y análisis mencionados la mera posibilidad de que las infracciones objeto de investigación puedan responder a conductas que se desarrollan en más de una Comunidad Autónoma, no justifica que el Estado se reserve con carácter general y preventivo la competencia ejecutiva para llevar a cabo los actos de control a que se refiere la letra b) del apartado impugnado.

En cuanto a la letra c) del apartado sexto, también impugnada pero sobre la cual no se ha formulado alegación alguna, puesto que dispone las consecuencias de dicho control estatal que hemos anulado, debemos anularla igualmente por conexión.

En consecuencia, estimamos el recurso en este punto.

5. Examen separado merece la letra e) del apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, que atribuye a la Agencia de Información y Control Alimentarios el establecimiento y desarrollo del régimen de control necesario para comprobar, en general, el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

Siendo claro que el control de lo dispuesto en la Ley es necesario para garantizar la efectividad de la misma, se ha de analizar si la atribución de dicho control al Estado, utilizando nuevamente la terminología de la STC 85/2015, es «imprescindible» en este caso. El Abogado del Estado se limita a afirmar a este respecto que las funciones de control no son susceptibles de fraccionamiento so pena de frustrar la finalidad de la Ley, sin especificar las razones por las que llega a esta conclusión. Solo alude, de forma genérica, a «la natural diferencia a veces de criterios y perspectivas de apreciación y

valoración». Sin embargo, este argumento no puede ser acogido pues podría producir un vaciamiento de las competencias autonómicas proscrito por la doctrina constitucional ya que en cualquier ámbito cabría aludir a posibles diferencias de criterio para justificar la asunción por el Estado de funciones ejecutivas.

Aunque el régimen de control a que se refiere la letra e) tiene por objeto comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley «para mejorar el funcionamiento de la cadena» y, como se ha explicado, la Ley 12/2013 tiene como fin predominante o esencial el de mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria entendida en su conjunto, a fin de alcanzar a todos los agentes que interactúan en ella, desde los productores, a los transformadores y distribuidores, lo que le otorga una dimensión supraautonómica, entendemos que ello no justifica que sea necesario atribuir el control de su cumplimiento al Estado. Tal dimensión no avala la invasión de las competencias autonómicas y puede perfectamente ser atendida a través de los mecanismos de colaboración previstos en la propia ley (artículos 6 y 26.4 que invoca la recurrente y también en otros como el artículo 27 y la disposición adicional segunda). Así, por ejemplo, esta última regula las funciones de los laboratorios agroalimentarios del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a fin de homogeneizar los controles analíticos oficiales que pueden realizar tanto éstos como los laboratorios designados por las autoridades competentes de las comunidades autónomas.

Por lo expuesto, la letra e) del apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013 es inconstitucional y nula en cuanto atribuye en exclusiva a la Agencia de Información y Control Alimentarios el establecimiento y desarrollo del régimen de control necesario para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley.

6. La letra g) del apartado sexto de la disposición adicional primera se impugna, según se ha adelantado, en un doble sentido: por atribuir a la Agencia de Información y Control Alimentarios el inicio, instrucción y formulación de propuesta de resolución de los procedimientos sancionadores incluso, a juicio de la recurrente, cuando la competencia para la imposición de la sanción corresponda a las Comunidades Autónomas y en cuanto dispone que, en su caso, la Agencia de Información y Control Alimentarios formulará denuncia ante la Comisión Nacional de la Competencia omitiendo referirse a las competencias autonómicas en esta materia.

Respecto a la primera cuestión, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, hemos de afirmar que el tenor de la letra g) recurrida no lleva necesariamente a deducir, como hace la recurrente, que se atribuya a la Agencia de Información y Control Alimentarios el inicio e instrucción de los procedimientos sancionadores y la redacción de la propuesta de resolución aún en los casos en que, según el artículo 26.2 de la misma Ley 12/2013, la potestad sancionadora corresponde a las Comunidades Autónomas. Esta no es la única interpretación posible del texto de la disposición en cuanto se refiere al «procedimiento sancionador que corresponda» lo que supone que puede estar aludiendo solo a los casos en que la potestad sancionadora corresponde al Estado según el apartado 1 del mismo artículo 26. Así lo confirma la expresión «autoridad competente» en lugar de la de «administración competente» que se utiliza para referirse a aquella a la que corresponda la resolución.

Lo anterior se ve confirmado acudiendo al desarrollo reglamentario de la Ley 12/2013 que, en esta materia, como queda dicho, se ha llevado a cabo por el Real Decreto 66/2015, de 20 de febrero. Así, éste dice en su artículo 28: «1. En los casos en los que la Agencia de Información y Control Alimentarios tenga constancia de presuntos incumplimientos en el ámbito de las obligaciones establecidas para la gestión y el mantenimiento del sistema de información de los mercados oleícolas (aceites de oliva y aceitunas de mesa), trasladará las actuaciones al órgano competente de la comunidad autónoma donde se encuentre la industria o el operador responsable, acompañando la documentación necesaria sobre los hechos constatados y su valoración técnica y jurídica, al objeto de iniciar el correspondiente procedimiento sancionador. 2. A estos efectos, se aplicará con carácter general el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y

de la producción agroalimentaria, sin perjuicio de la normativa propia de cada comunidad autónoma». Y, el artículo 31 del Real Decreto 66/2015 deja igualmente a salvo la potestad sancionadora de las comunidades autónomas, incluyendo en ésta la instrucción de los procedimientos al disponer que: «1. En el caso de que la Agencia de Información y Control Alimentarios constatare, en el ejercicio de sus funciones, incumplimientos de lo dispuesto en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, iniciará de oficio, en el caso de que la competencia para su resolución corresponda a la Administración General del Estado, el procedimiento sancionador que corresponda y, tras la correspondiente instrucción, propondrá a la autoridad competente la resolución que proceda. 2. Si, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, la competencia fuera de una comunidad autónoma, la Agencia trasladará la información que proceda al órgano competente de ésta».

Por tanto, la letra g) del apartado sexto de la disposición adicional recurrida hace referencia a los casos en que la competencia para resolver el procedimiento sancionador corresponde a la Administración General del Estado sin que, a partir de esta interpretación, el precepto suscite, en este punto, duda alguna de constitucionalidad. Por tanto, interpretada en estos términos la disposición adicional primera, apartado sexto.g) de la Ley 12/2013 no es contraria a la Constitución y así se dispondrá en el fallo.

7. Por último, procede analizar el segundo reproche de constitucionalidad que se formula a la letra g) del apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013 por omitir referirse a las competencias de la Generalidad en materia de defensa de la competencia recogidas en el artículo 154.2 EAC.

Debe indicarse a este respecto que el precepto dice únicamente que la Agencia de Información y Control Alimentarios formulará denuncia ante la Comisión Nacional de la Competencia, actualmente la CNMC, «en su caso». Ello, no supone limitación alguna de las competencias autonómicas que, lógicamente, serán las que resulten del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Igual que, por ejemplo en la STC 31/2010, hemos señalado que no es necesario que los preceptos estatutarios contengan cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales que serán las que resulten de la Constitución, por lo mismo, no es preciso que las leyes estatales dejen cautelarmente a salvo las competencias autonómicas. El recurso tiene pues una naturaleza preventiva en este apartado en cuanto parte de asumir que la Agencia de Información y Control Alimentarios desconocerá la competencia recogida en el citado art. 154.2 EAC. Sin embargo, ello es obviamente ajeno a la constitucionalidad de la ley, sin perjuicio del conflicto a que pueda dar lugar tal eventualidad, puramente hipotética, si llegara a suscitarse. Como ya dijimos, por ejemplo en la Sentencia 172/1992 (FJ 2): «No proceden... pronunciamientos preventivos a través de los cuales se pretenda evitar una posible y no producida aplicación del precepto en contradicción con la Constitución; lo que ha de impedir este Tribunal a través del juicio de constitucionalidad, es que del precepto enjuiciado se deriven necesariamente resultados o consecuencias contrarios a la Constitución. Naturalmente que de ocasionarse aquellos otros supuestos en los que la aplicación de una norma produzca –y no que pueda producir– vulneración de la Constitución, el ordenamiento jurídico ofrece los cauces, ante la jurisdicción ordinaria o ante este Tribunal, para evitar que tales situaciones se produzcan». Por tanto, el recurso ha de ser desestimado en este punto.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las letras b), c) y e) del apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria.

2.º Declarar que la letra g) del apartado sexto de la disposición adicional primera de la misma Ley 12/2013, no es contraria a la Constitución, siempre que se interprete en los términos establecidos, en el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de mayo de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.