

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**7907** *Pleno. Sentencia 142/2016, de 21 de julio de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 6014-2015. Interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria. Competencias sobre ordenación general de la economía, agricultura y sector agroalimentario: nulidad de los preceptos legales estatales relativos a los principios generales y período transitorio del régimen sancionador, la clasificación de infracciones, responsabilidad y publicidad de las sanciones, multas coercitivas, sanciones accesorias y régimen sancionador en materia de clasificación de canales de vacuno y porcino.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6014-2015 interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 12.1 y 2; 13; 14; 15; 17.1; 19.1 y 2; 20; 22; 23.1 y 2; 24.1, 2, 4 y 5; disposición adicional primera; disposición transitoria única y disposición final quinta de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de octubre de 2015, se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 12.1 y 2; 13; 14; 15; 17.1; 19.1 y 2; 20; 22; 23.1 y 2; 24.1, 2, 4 y 5; disposición adicional primera; disposición transitoria única y disposición final quinta de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria. La impugnación se fundamenta en los motivos que, en síntesis, se exponen a continuación:

a) Los preceptos recurridos, dice la recurrente, configuran dos regímenes sancionadores en materia de calidad alimentaria y una regulación transitoria que no respetan el esquema de reparto competencial de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

Tras resumir el preámbulo de la Ley 28/2015, la actora sostiene que, de los arts. 2 y 4 de la Ley 28/2015, resulta que esta norma es aplicable a todos los productos alimenticios o alimentos, según la definición del Reglamento (CE) núm. 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, y a las instalaciones que enumera, con las excepciones que especifica. Señala que la calidad alimentaria es el conjunto de propiedades y características de un producto alimenticio o alimento relativas a las materias

primas o ingredientes utilizados en su elaboración, así como a los procesos de elaboración, almacenamiento, envasado y comercialización. No obstante, tales propiedades y características no se definen en la Ley 28/2015 que, en su art. 4 b), se remite a las recogidas en la normativa de calidad alimentaria de obligado cumplimiento dictada por las Administraciones competentes en cada sector, así como en la normativa horizontal de aplicación.

Destaca que el dictamen del Consejo de Estado sobre la Ley 28/2015, consideró imprecisa la definición de la materia regulada, por lo que formuló una observación sobre la inclusión de un anexo con un listado de las normas y reglamentaciones técnicas a las que sería de aplicación la Ley 28/2015, lo que no se hizo. Al margen de ello, concluye la Generalitat que, a los efectos del recurso, la Ley 28/2015 establece un régimen sancionador único, aplicable a los incumplimientos en materia de calidad alimentaria cuya regulación puede estar en cualquier normativa, también en la autonómica, salvo las exclusiones enumeradas en el art. 2 b) de la Ley 28/2015.

b) Puesto que el título competencial estatal en que se basa la Ley 28/2015 (disposición final quinta), es el art. 149.1.13 CE, se invoca la doctrina constitucional relativa a éste (SSTC 34/2013, 6/2014 y 74/2014). A partir de ella, se admite que el Estado puede fijar directrices para la ordenación del sector alimentario en su conjunto, pero sin llegar al extremo de incluir cualquier acción económica sin incidencia significativa en el sector, so pena de vaciar las competencias autonómicas. Por ello, es decisivo atender a la finalidad de la norma teniendo en cuenta que el art. 149.1.13 CE ampara todas las normas y actuaciones dirigidas a esa finalidad.

c) Según el art. 116 EAC, la Generalitat de Cataluña ostenta competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, respetando lo que disponga el Estado en ejercicio de la competencia del art. 149.1.13 y 16 CE. Dentro de ésta, el art. 116.1 a) EAC, distingue el sector agroalimentario de los sectores agrícola y ganadero, con lo que incluye cualquier alimento o producto alimenticio. Del art. 116.1 b) EAC resulta que la regulación del sector agroalimentario incluye todas las actividades relacionadas con la producción de alimentos y productos alimenticios, tanto la fase primaria como la distribución y transformación industrial y la lucha contra los fraudes en la producción y la comercialización agroalimentarias que conlleva las actividades de control, inspección y sanción.

En ejercicio de sus competencias, la Generalitat de Cataluña aprobó la Ley 14/2003, de 13 de junio, de calidad agroalimentaria, que incluye el régimen sancionador en la materia. El Consejo de Estado ya advirtió que la Ley 28/2015 ocupa un espacio competencialmente asumido por las Comunidades Autónomas.

En definitiva, según el art. 116.1 EAC, la Generalitat ha asumido competencia exclusiva en la submateria alimentaria que engloba las características de los alimentos, su producción y logística, en ejercicio de la cual ha aprobado ya la Ley 14/2003, en la que el Estado puede incidir al amparo del art. 149.1.13 CE, pero solo en el marco expresado.

d) Expone a continuación la doctrina constitucional según la cual la competencia sancionadora es adjetiva de la competencia sustantiva material, por lo que el art. 149.1.13 CE permite al Estado incidir en el régimen sancionador solo si la relevancia de la regulación exige su aplicación en el conjunto de España. Incluso en este caso, que no concurre, la normación no podría exceder de principios generales que permitan la regulación de detalle autonómica.

e) Los artículos recurridos, dice la recurrente, son prácticamente todos los del título III de la Ley 28/2015, sobre régimen sancionador, pues lo que cuestiona es la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE para dictar ese régimen sustrayendo a la Generalitat su competencia adjetiva sancionadora en una materia sustantiva (calidad alimentaria), de su exclusiva competencia.

Ya el dictamen del Consejo de Estado, a partir de la STC 136/1991, concluye que, el anteproyecto de la Ley 28/2015 debería haber previsto una regulación de sanciones mínimas que las Comunidades Autónomas pudiesen concretar. Esta conclusión del dictamen es inequívoca y no se contrarresta con sus consideraciones posteriores sobre la insuficiencia de las sanciones de la Ley catalana 14/2003 y otras leyes autonómicas para

la efectividad del Derecho comunitario. En todo caso, ello ampararía la actualización por el Estado, ex art. 149.1.13 CE, de los criterios generales sobre la cuantía de las sanciones, pero no el establecimiento del régimen sancionador.

El Derecho comunitario no predetermina la instancia del Estado miembro que ha de regular las sanciones en materia de calidad alimentaria, pues es reiterada la doctrina constitucional según la cual este Derecho no altera los criterios constitucionales de reparto interno de competencias. Además, aunque la normativa europea pretenda homogeneizar los ordenamientos y tenga efecto directo, ello no supone que las normas estatales que la adapten a nuestro ordenamiento deban ser necesariamente básicas. En cualquier caso, el Consejo de Estado puso de relieve que el anteproyecto de la Ley 28/2015 no transpone, ni desarrolla, el derecho de la Unión Europea.

Formalmente, se alega que, en la tramitación de la Ley 28/2015, no se oyó al Consejo Económico y Social, como también dijo el Consejo de Estado, lo que, a juicio de la recurrente, desautoriza el amparo competencial de la norma en el art. 149.1.13 CE.

f) El recurso examina los fines de la Ley 28/2015 (art. 3) y concluye que no justifican el régimen sancionador uniforme que se impugna. Señala que, la discordancia entre esos fines y la supuesta necesidad de un régimen sancionador para todo el Estado, demuestra que no existe una conexión relevante con los fines de orientación general de la economía. Considera que el régimen sancionador, en cualquier sector económico, es un mecanismo de última garantía del cumplimiento de la ordenación sustantiva y, si esta puede ser diferente en las distintas Comunidades Autónomas, la uniformidad del régimen sancionador no tiene base.

g) Tras decir que la falta de amparo competencial en el art. 149.1.13 CE afecta a todos los preceptos impugnados, se analizan separadamente cada uno de ellos.

El art. 12.1 y 2 de la Ley 28/2015, se considera inconstitucional porque prevé la aplicación del régimen sancionador de la Ley 28/2015 por el incumplimiento de las normas de calidad alimentaria de las Administraciones competentes, entre ellas, la Generalitat. Por ello, vulnera la doctrina sobre conexión entre la competencia sustantiva y la sancionadora adjetiva, y vacía de contenido el régimen sancionador de la Ley catalana 14/2003. Infringe así los arts. 116.1 a) y b) y 159 EAC.

h) Los arts. 13, 14 y 15 de la Ley 28/2015 tipifican las infracciones leves, graves y muy graves. Su lectura revela, según la recurrente, la minuciosidad de la regulación estatal que no deja espacio a la legislación autonómica para prever nuevos tipos, ni concretar los existentes. Prueba de ello, dice, es que gran parte de las infracciones tipificadas en estos artículos, lo están ya en parecidos términos en la Ley catalana 14/2003. Por tanto, se infringen los arts. 149.1.13 CE y 116.1 EAC.

El art. 17.1 de la Ley 28/2015 es inconstitucional en cuanto se remite a las infracciones tipificadas en los arts. 13, 14 y 15 con lo que adolece de las mismas tachas de inconstitucionalidad.

i) El art. 19. 1 y 2, sobre multas coercitivas, nuevamente según el recurso, es tan detallado que vacía la competencia de la Generalitat, a diferencia del art. 99 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), al que se remite. Por tanto, el art. 19.1 y 2 también vulnera el art. 116.1 EAC.

j) El art. 20.1 y 2, cuantifica las sanciones y fija su cuantía mínima, de forma que impide a la Generalitat graduarlas. Por ello, vulnera los arts. 149.1.13 CE y 116 EAC.

La misma infracción se imputa al art.22 de la Ley 28/2015, sobre publicidad de las sanciones, al que se considera otro ejemplo de regulación detallada que invade la competencia de la Generalitat que debería, a su juicio, poder determinar la conveniencia de una disposición de este tipo.

El art. 23.1 y 2, sobre las sanciones accesorias, se dirige directamente a la Administración autonómica, impidiéndole establecer políticas legislativas propias, con nueva vulneración de los arts. 149.1.13 CE y 116 EAC.

k) El art. 24. 1, 2 y 4, prevé un régimen obligatorio de prescripción de las infracciones y sanciones que se separa, según la recurrente, de la norma básica del art. 132 LPC que

solo prevé un sistema general subsidiario. Lo mismo se dice del apartado 5 que, a su juicio, regula la caducidad de la acción para perseguir las infracciones más allá de lo previsto en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

l) La disposición adicional primera de la Ley 28/2015 establece un régimen sancionador específico en materia de clasificación de canales de vacuno y porcino que, según su preámbulo, pretende garantizar el cumplimiento de las disposiciones comunitarias [art. 10 del Reglamento (UE) 1308/2013, de 17 de diciembre], sobre organización común de mercados de los productos agrarios, pero que no predetermina la instancia estatal que debe aplicarlo. Este Reglamento, dice la Generalitat, derogó el Reglamento (CE) 1234/2004, de 22 de octubre, a partir del cual, en ejercicio de sus competencias, aprobó el Decreto 85/2010, de 29 de junio, sobre pesaje, clasificación y marcaje de los canales porcinos que remitía al régimen sancionador de la Ley 14/2003. Tampoco en este caso los fines de la Ley 28/2015 justifican la necesidad de la norma, que no tiene trascendencia para la ordenación general de la economía y que, dado su exhaustivo contenido, vacía la competencia autonómica asumida en el art. 116.1 EAC.

m) La disposición transitoria única de la Ley 28/2015 se recurre porque dispone que se seguirán aplicando, hasta el desarrollo reglamentario de la Ley, los arts. 15 y 16 del Real Decreto 1945/1983 sobre infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria y el Reglamento 1398/1993, del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Así, se inserta en la regulación del régimen sancionador del título III de la Ley 28/2015 por lo que se dan por reproducidos los argumentos expuestos sobre falta de cobertura competencial de la norma en el art. 149.1.13 CE.

La Generalitat de Cataluña, según el art. 159.1 EAC, puede legislar sobre el procedimiento sancionador en los ámbitos de su competencia. Por ello, aprobó el Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, aplicable mientras no se completen las disposiciones del art. 60 y siguientes de la Ley 14/2003. Por tanto, el apartado 2 de la disposición transitoria de la Ley 28/2015, al excluir la aplicación de esta norma autonómica, vulnera también los arts. 116.1 d) y 159 EAC.

n) Por último, la disposición final quinta, relativa al título competencial que ampara la Ley 28/2015 (art. 149.1.13 CE), es inconstitucional por atribuir carácter básico a los preceptos impugnados cuya inconstitucionalidad, por tanto, se proyecta sobre ella.

2. Mediante providencia de 18 de noviembre de 2015, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de Cataluña contra los arts. 12.1 y 2; 13; 14; 15; 17.1; 19.1 y 2; 20; 22; 23.1 y 2; 24.1, 2, 4 y 5; disposición adicional primera; disposición transitoria única y disposición final quinta de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), 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 15 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 24 de noviembre de 2015, compareció en el proceso el Abogado del Estado 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 solicitó una prórroga del plazo concedido para formular sus alegaciones.

4. El Pleno, mediante diligencia de ordenación de 25 de noviembre de 2015, 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 26 de noviembre de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado, por escrito registrado en este Tribunal el 24 de noviembre del mismo año.

6. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, tuvo entrada en este Tribunal el día 23 de diciembre de 2015. La Abogacía del Estado basa su oposición al recurso en los argumentos siguientes:

a) La Ley 28/2015 se dicta por el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE siendo su ámbito material, únicamente, el aspecto económico de la calidad alimentaria y no el aspecto sanitario cuya competencia es de tales autoridades. Por eso, la memoria de análisis de impacto normativo del anteproyecto, de la que adjunta copia, consideró innecesario invocar como título competencial de cobertura el art. 149.1.16 CE. La misma memoria, dice el representante del Estado, pone de relieve que la Ley 28/2015 es necesaria para conseguir una unidad de mercado real en el sector de la alimentación y bebidas, en lo que se refiere al sistema de control y sancionador.

Destaca que el preámbulo de la Ley 28/2015 dice que su contenido es esencialmente económico y recuerda que, tras la STC 34/2013, el Tribunal Constitucional ha diferenciado explícitamente el alcance de lo básico en el título competencial del art. 149.1.13 CE y en el resto de competencias del art. 149.1 CE, que reservan al Estado la aprobación de las bases en una materia concreta.

b) La Generalitat de Cataluña tiene competencia en materia de calidad alimentaria según el art. 116 EAC, pero éste deja expresamente a salvo las competencias estatales del art. 149.1.13 y 16 CE. Además, la jurisprudencia constitucional ha declarado que la atribución de una competencia como exclusiva en un precepto estatutario no impide la aplicación del Derecho del Estado emanado de competencias concurrentes de éste sobre el mismo espacio. Invoca a este respecto la STC 31/2010, FJ 64.

c) Las SSTC 34/2013 y 123/2013 confirman que la competencia estatal del art. 149.1.13 CE no es propiamente una competencia compartida clásica, pues hace posible la intervención del Estado, a través de medidas económicas, incluso en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas. Se trata de una regla transversal en el orden económico (STC 130/2013) que permite, tanto normas estatales que fijen directrices y criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, como medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos, entre los que la doctrina constitucional sitúa el de garantizar la unidad de mercado o unidad económica. Cita también las SSTC 140/2011, 207/2012 y 69/2013.

Aplicando la doctrina expuesta a los objetivos de la Ley 28/2015, entiende el Abogado del Estado que la ordenación básica del sector es claramente la razón de ser de esta Ley. Así lo deduce de su memoria de la que destaca las expresiones que indican que la Ley 28/2015 pretende desarrollar el marco legal básico del sector alimentario español, para conseguir que haya unos mínimos comunes en el control oficial y actualizar el régimen sancionador para dar respuesta a los compromisos con la Comisión Europea en el marco del Reglamento europeo de controles. Ello no se ve desvirtuado por la STC 6/2014, que cita la recurrente, que confirma que el Estado puede dictar directrices generales aún en materia de competencia exclusiva autonómica.

d) La doctrina constitucional también es favorable, según esta parte, a la competencia básica del Estado en materia sancionadora con base en el art. 149.1.1 CE. Invoca la STC 136/1991 que declaró ajustado a la Constitución el Real Decreto 1945/1983, que hasta la Ley 28/2015 regulaba el régimen sancionador en materia de defensa del consumidor y producción agroalimentaria. De esta Sentencia deduce el Abogado del Estado que, la igualdad fundamental que debe concurrir en el ordenamiento sancionador, se refiere a todas las materias, incluida la calidad alimentaria.

Añade que la materia sancionatoria, frente a lo que alega el recurso, no puede regularse en forma de principios generales cuando se refiere a una concreta materia sectorial. Cita la doctrina constitucional sobre el art. 25.1 CE que, como garantía material, conlleva que la norma punitiva permita predecir con suficiente certeza las conductas infractoras y sus sanciones.

Afirma asimismo que el título III de la Ley 28/2015 contempla un régimen sancionador básico cuyo desarrollo normativo y ejecución compete a las Comunidades Autónomas, pero cuyo margen es limitado por la necesidad de evitar tratos desiguales. En todo caso, se establece un marco normativo unitario que admite matizaciones de las legislaciones autonómicas. Por ejemplo, se prevén cuantías máximas de las sanciones y se contemplan solo dos sanciones accesorias, con margen para otras.

e) El Abogado del Estado comienza el análisis particularizado de los preceptos impugnados, a partir de la doctrina constitucional expuesta, con el examen del art. 12 de la Ley 28/2015. Afirma que este precepto responde al criterio doctrinal, pues su carácter abierto o de mínimo común denominador resulta de su tenor, ya que se remite, al referirse a los incumplimientos normativos considerados infracciones, a la normativa de las Administraciones competentes.

En cuanto a los arts. 13, 14 y 15 de la Ley 28/2015, que tipifican las infracciones, su tenor literal presupone la competencia autonómica de ejecución y, aunque el objeto del recurso es más bien el plano normativo, entiende el Abogado del Estado que, dentro de la deseable unidad de tratamiento, también en éste se deja margen al legislador autonómico. La misma memoria de la Ley 28/2015 puso de manifiesto la existencia de leyes autonómicas reguladoras del régimen sancionador en materia de calidad agroalimentaria y señaló que la implantación de la Ley 28/2015 dependerá del grado de discrepancia con ellas. Por eso, varios apartados de los arts. 13, 14 y 15 de la Ley 28/2015 mencionan obligaciones legales, normativa de aplicación o reglamentos de aplicación que, dice esta parte procesal, serán del Estado o de las Comunidades Autónomas según el caso.

f) Tampoco en el art. 16 de la Ley 28/2015 se aprecia la exhaustividad regulatoria denunciada. Según el Abogado del Estado, el precepto contiene concreciones de seguridad jurídica y de aplicación universal de los postulados del art. 25 CE, citado en el mismo artículo.

g) Lo mismo se afirma respecto del art. 17 de la Ley 28/2015 cuyas prescripciones se consideran criterios o normas generales del régimen jurídico sancionador, derivadas de la Constitución, que muy difícilmente podrían configurarse legalmente de otro modo en el marco constitucional y en el de los principios rectores recogidos en el título IX LPC.

h) La regulación de las multas coercitivas del art. 19 de la Ley 28/2015 se ajusta a la norma básica del art. 99.1 LPC. La declaración de compatibilidad con las sanciones del apartado 3 es propia de la naturaleza de estas multas y la limitación de cuantía del apartado 2 es lógica desde una perspectiva constitucional garantista. El artículo regula además un plazo mínimo para su aplicación que deja margen a la regulación autonómica para contemplar uno mayor.

i) El art. 20.1 de la Ley 28/2015, que cuantifica las sanciones, deja también margen a las Comunidades Autónomas para sancionar dentro de la horquilla que establece y además, por las remisiones a normativa que puede ser autonómica que hacen los arts. 13, 14 y 15, cabría infracciones tipificadas por las Comunidades Autónomas respecto de las cuales podrían prever las correspondientes sanciones. Se reitera que algunas Comunidades tienen legislación propia.

Tampoco es inconstitucional el artículo 20.2, relativo a las medidas accesorias, pues las prescritas son lógicas y por naturaleza esenciales para la protección del orden general dañado.

j) El art. 22 de la Ley 28/2015, regula la publicidad de las sanciones como posibilidad que puede acordar la autoridad competente, que puede ser la autonómica. Es una medida que precisa un régimen jurídico uniforme circunscrito a las circunstancias de gravedad que pueden motivar la publicidad y los plazos y concretos datos personales objeto de la misma en su caso.

k) Las sanciones accesorias del art. 23 de la Ley 28/2015 son una opción del legislador en aras de la protección del interés general y, una vez que se opta por imponerlas, el principio de tipicidad exige un estricto detalle en la regulación de sus elementos mínimos imprescindibles.

l) La regulación de la prescripción y caducidad de los apartados impugnados del art. 24 de la Ley 28/2015, por su naturaleza, exige un alto grado de uniformidad y concreción siendo un aspecto nuclear del régimen sancionador. La regla de cómputo de plazos del apartado 2 no puede variar sustancialmente desde la perspectiva de las garantías del presunto responsable. Además, el art. 24 de la Ley 28/2015, se remite al art. 132 LPC, norma básica indiscutida. También el apartado 5 responde a la idea de configuración uniforme en aras de la seguridad jurídica del afectado.

m) La disposición adicional primera de la Ley 28/2015 responde a la misma estructura y configuración básica de los arts. 13, 14 y 15, dejando margen a la legislación autonómica como resulta de su tenor en varios apartados. Las sanciones también se disponen en una horquilla dentro de la que puede moverse la legislación autonómica si no se genera desigualdad irrazonable. Las sanciones accesorias del apartado 6, son medidas lógicas en aras del interés general.

n) Finalmente, dice que la disposición transitoria única de la Ley 28/2015, es lógica en su contenido.

7. Por providencia de 19 de julio de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 12.1 y 2; 13; 14; 15; 17.1; 19.1 y 2; 20; 22; 23.1 y 2; 24.1, 2, 4 y 5; disposición adicional primera; disposición transitoria única y disposición final quinta de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria.

La Comunidad Autónoma recurrente, en los términos indicados en los antecedentes, considera en síntesis que los preceptos impugnados de la Ley 28/2015 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 CE en materia de calidad alimentaria y, al regular de forma exhaustiva y completa el régimen sancionador en esta materia, invaden la competencia exclusiva que en materia de agricultura, sub-materia sector agroalimentario, le atribuye el art. 116 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

El Abogado del Estado rechaza la vulneración denunciada y considera que la Ley 28/2015 encuentra adecuado fundamento en el art. 149.1.13 CE y en la doctrina constitucional, puesto que trata de garantizar una unidad de mercado real en el sector de la alimentación y bebidas, en lo que se refiere al sistema de control y sancionador.

2. Antes de abordar el examen de fondo de la controversia suscitada, y con el fin de delimitar adecuadamente su objeto, interesa destacar que todos los preceptos impugnados, incluidas la disposición adicional, la transitoria y la final recurridas, lo son por su inclusión en el régimen sancionador regulado en la Ley 28/2015, o por su relación con dicho régimen.

Por tanto, aunque la Ley 28/2015 tiene un objeto más amplio, pues pretende, como dice su art. 1: «establecer la regulación básica en materia de defensa de la calidad alimentaria, incluyendo el régimen sancionador», solo se cuestiona la constitucionalidad de este último. No se pone pues en duda que el Estado, al amparo del art. 149.1.13 CE, que se invoca como título de cobertura de la totalidad de la Ley, pueda dictar las normas sustantivas en relación a los «sistemas de control de la calidad alimentaria» de su título II, que incluyen el control oficial realizado por las autoridades competentes y el autocontrol a realizar por los operadores, con previsiones relativas a las actuaciones de inspección (art. 7),

obligaciones de los interesados (art. 8), medidas cautelares (art. 9), autocontrol y trazabilidad (art. 10), y comprobación del autocontrol del operador en cadena alimentaria (art. 11). Tampoco se cuestionan las normas incluidas en el título IV de la Ley 28/2015 sobre cooperación entre Administraciones, ni el resto de disposiciones adicionales y finales de la Ley. El contenido esencial de estas normas, en lo que respecta al control oficial, se dirige a reforzar la función de inspección, que se realizará por funcionarios públicos (a los que se reconoce la condición de agentes de la autoridad) regulando sus atribuciones (entre ellas, la posible adopción de medidas cautelares como la inmovilización de productos y el cierre temporal de instalaciones) y la obligación de colaboración de los afectados. En cuanto al autocontrol, se concreta su contenido mínimo (que exige la existencia de procedimientos documentados de los procesos, plan de muestreo y análisis y procedimiento de trazabilidad) y se enumeran los requisitos que han de cumplir las entidades de inspección o certificación.

Asimismo, los argumentos que se esgrimen para fundar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados no se refieren a una hipotética falta de conexión entre el régimen sancionador y la regulación sustantiva no recurrida, aspecto al que no se hace alusión concreta alguna, sino a la exhaustividad en la regulación de dicho régimen que, se dice, es tal, que vacía la competencia autonómica ex art. 116 EAC, al no dejar a la Generalitat margen alguno para dictar su propia normativa sancionadora (que el mismo recurso reconoce que ya existe y está recogida en la Ley autonómica 14/2003). Únicamente se esgrime una supuesta falta de conexión del régimen sancionador con los fines de la Ley, que se analizará más adelante.

3. Expuesto lo anterior, estamos ya en condiciones de enmarcar la cuestión planteada en la doctrina constitucional relativa a los títulos competenciales supuestamente vulnerados.

Puesto que los preceptos impugnados son de naturaleza sancionadora, hemos de partir de nuestra doctrina en relación con estas normas, en la que hemos reiterado (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 13): «la conexión existente entre la competencia sobre la materia específica de que se trate y la competencia para establecer el régimen sancionador propio de dicha materia. De esta manera, la competencia del Estado para regular el régimen sancionador en una materia determinada tendrá el alcance que tenga su competencia normativa —básica o de legislación plena— en dicha materia. Correlativamente, ‘las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 CE, básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1)’ (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8)».

De forma similar, ya en la STC 82/2013, de 11 de abril, FJ 6, con cita de la STC 34/2013 afirmamos que «como regla general, la competencia para establecer un régimen de infracciones y sanciones administrativas en una materia determinada corresponde a quien la tiene para regularla sustantivamente, de modo que, en la medida en que los fundamentos jurídicos previos hemos reconocido la capacidad del Estado para dictar normas básicas sustantivas en virtud del art. 149.1.13 CE sobre el sector vitivinícola, ello conduce a reconocer que el propio Estado pueda dictar normas básicas sancionadoras en esa materia. Así, en el terreno sancionador es posible declarar básicos preceptos que tipifiquen concretas infracciones y les asignen las correspondientes sanciones, de modo que sean directamente aplicables por el órgano al que corresponda la ejecución».

Por tanto, y dado que, en el presente supuesto, el título estatal que da cobertura a la regulación sustantiva de la Ley 28/2015 es el del art. 149.1.13 CE, la competencia del Estado para regular el régimen sancionador en la materia, tendrá el alcance que resulta de este título competencial. Esta regla competencial ha sido objeto de una exhaustiva interpretación por este Tribunal, habiendo fijado una doctrina que, de forma resumida, se recoge, entre otras, en la STC 6/2014, de 7 de junio, FJ 4.a) en donde afirmamos que «bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices



y los criterios globales de ordenación de un sector concreto, como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, de 10 de junio, y 213/1994, de 14 de julio) ... 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. También 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».

En todo caso, y como recuerda la STC 5/2016, de 21 de enero, FJ 4: «también hemos advertido que el art. 149.1.13 CE exige una lectura restrictiva, puesto que una excesivamente amplia podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas (SSTC 29/1986, FJ 4; y 141/2014). Así, no toda medida por el mero hecho de tener una incidencia económica puede incardinarse en este título; es preciso que tenga 'una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general'». En este sentido, «en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose, en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal» (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4).

Por lo que se refiere, en concreto, al ámbito material ahora controvertido, hemos señalado que en el sector agropecuario, como en cualquier otro sector económico, «corresponde al Estado, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional ... quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal. (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8, con cita de la STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 3)» [STC 6/2014, de 7 de junio, FJ 5 a)].

Por su parte, la competencia autonómica exclusiva sobre agricultura y ganadería, en el subsector agroalimentario, se recoge en el art. 116 EAC, a cuyo tenor corresponde a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 149.1.13 y 16 de la Constitución»; esta competencia incluye, entre otras facetas, la «regulación y el desarrollo de la agricultura, la ganadería y el sector agroalimentario» (apartado a); y «la regulación y la ejecución sobre la calidad, trazabilidad y las condiciones de los productos agrícolas y ganaderos, así como la lucha contra los fraudes en el ámbito de la producción y la comercialización agroalimentarias» (apartado b). Esta competencia, como ya dijimos en la STC 85/2015, de 30 de abril, FJ 2, debe ser entendida respetando las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1.13 y 16 CE como declaró la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59 y 64.

4. A partir de lo dicho, como ya se ha señalado, la recurrente no cuestiona la competencia del Estado para dictar normas básicas de ordenación global en materia de calidad alimentaria al amparo del art. 149.1.13 CE. Tampoco cuestiona que tengan este carácter los preceptos sustantivos relativos a las funciones de inspección en este ámbito,

los sistemas de autocontrol que deben articular los operadores y las entidades de inspección y certificación. Lo que discute es que, al amparo de dicho título competencial, se pueda establecer un régimen sancionador que la actora califica de «completo y cerrado».

Así enmarcado el debate, resulta claro que el mismo tiene una naturaleza exclusivamente competencial, por lo que hemos de examinar si el contenido de los preceptos impugnados tiene, desde una perspectiva material, la consideración de medida básica de ordenación general del sector agroalimentario, pues, conforme a la doctrina constitucional expuesta, si el Estado tiene competencia para dictar normas básicas sustantivas en el sector de la calidad alimentaria, la tiene también para dictar normas básicas sancionadoras. Ello nos obliga a examinar si las normas sancionadoras recurridas tienen este carácter básico y, por tanto, pueden considerarse, en el ámbito sancionador en el que se incardinan, líneas directrices o criterios globales mínimos a partir de los fines que inspiran la ordenación sustantiva básica del sector.

Al analizar los fines de la Ley, lo primero que se ha de señalar es que, tanto las normas sustantivas como el régimen sancionador incluido en la Ley 28/2015 objeto de este recurso, pretenden, como dice el mismo art. 1 de la Ley 28/2015, «dar cumplimiento a la obligación establecida en el art. 55 del Reglamento (CE) núm. 882/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales...». Este Reglamento, a su vez, como dice su art. 1: «...establece normas generales para la realización de controles oficiales a fin de comprobar el cumplimiento de las normas orientadas en particular a: a) prevenir, eliminar o reducir a niveles aceptables los riesgos que amenazan directamente o a través del medio ambiente a las personas y los animales; b) garantizar prácticas equitativas en el comercio de piensos y alimentos y proteger los intereses de los consumidores, incluidos el etiquetado de piensos y alimentos y otras modalidades de información al consumidor» y, en su art. 55, dispone que «los Estados miembros establecerán las normas sobre las sanciones aplicables a las infracciones de la legislación en materia de piensos y alimentos y de otras disposiciones comunitarias sobre la protección de la salud animal y el bienestar de los animales y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones establecidas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias». El preámbulo del Reglamento 882/2004 parte así, como consideraciones iniciales, de la premisa de que «los piensos y los alimentos deben ser seguros y salubres» y de que «los Estados miembros deben velar porque se cumplan la legislación sobre piensos y alimentos...y hacer el correspondiente seguimiento» de forma que «para ello deben organizarse controles oficiales».

Por su parte, el preámbulo de la Ley 28/2015 concreta sus fines destacando la trascendencia del sector alimentario «en términos sociales, económicos y medio ambientales» y su «carácter estratégico, tanto en España como en toda la Unión Europea». Alude, en cuanto al régimen sancionador, a sus antecedentes legislativos, contenidos en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, parte de cuyo objeto inicial (como las infracciones sanitarias) se encuentra hoy regulado en otras normas, y señala que «en aras de la seguridad jurídica y debido a la necesidad de un nuevo marco sancionador con valor y efectividad actual, así como la necesidad de establecer un marco normativo unitario que sea de aplicación a todo el territorio nacional y asegure un tratamiento uniforme a todos los operadores incluidos en el ámbito de aplicación se ha considerado necesario elaborar la presente ley». También menciona la unidad de mercado y las libertades de establecimiento y circulación así como la existencia de «múltiples y dispares normas autonómicas», por lo que dice: «articula un sistema armónico que viene a constituir un mínimo denominador común en que quepan los diferentes intereses respectivos en la materia en cada una de las comunidades autónomas» y «transita en la senda de la homogeneización en el trato de las empresas alimentarias en todo el territorio español desde el punto de vista del control de claridad y de la aplicación del régimen sancionador».

A tales efectos, el art. 3 de la Ley 28/2015 recoge, como fines de la Ley, los siguientes: «a) Contribuir a generar un alto nivel de confianza en los productos alimenticios mediante los necesarios procedimientos para defender su calidad; b) Proporcionar condiciones leales en el marco de su actividad entre los operadores de la cadena alimentaria; c) Proteger los derechos de los operadores de la industria alimentaria y de los consumidores, garantizando el cumplimiento del principio general de veracidad y demostrabilidad de la información que figure en el etiquetado de los productos alimenticios; d) Contribuir a la unidad de mercado y a la competitividad, además de a la transparencia y claridad del sector alimentario español; e) Garantizar la coordinación del control ejercido sobre la calidad alimentaria por las autoridades competentes; f) Vigilar que los procesos de elaboración y transformación de los productos alimenticios se ajusten a la normativa vigente en la Unión Europea; g) Establecer la necesaria colaboración con la industria alimentaria para abordar cuestiones que afecten a los objetivos de esta ley».

La recurrente considera que existe una discordancia entre los fines de la Ley 28/2015 que acabamos de transcribir y la supuesta necesidad de regular un régimen sancionador uniforme para todo el Estado en materia de calidad alimentaria, al que se refiere aquí en términos generales. Abordando la cuestión en estos mismos términos, cabe afirmar, sin embargo, que el establecimiento de un régimen sancionador básico puede ser un instrumento relevante para la consecución de los objetivos señalados en un sector, como el alimentario, de incidencia significativa sobre la actividad económica general.

En relación con el cumplimiento de las obligaciones de Derecho comunitario, hemos declarado (por ejemplo, en la STC 58/2015, de 18 de marzo, FJ 2) que «el reparto interno de competencias no viene prejuzgado por el Derecho comunitario europeo que, salvo excepción, reconoce a los Estados miembros plena autonomía para ordenar la organización interna y el procedimiento destinado al desarrollo y ejecución del Derecho europeo conforme a las propias normas nacionales». Ello no supone desconocer que cuando, como en este caso, en el marco de un Reglamento de la Unión Europea, se trata de reducir a niveles aceptables los riesgos asociados a la comercialización de piensos y alimentos, estableciendo un sistema de controles oficiales, reforzado con un sistema de sanciones, la configuración de ese sistema sancionador a nivel nacional, a partir de unas bases o líneas directrices comunes, podrá contribuir a la consecución de los objetivos propuestos.

Cabe señalar que, en las SSTC 87/1985 y 136/1991, en las que enjuicamos la constitucionalidad de normas sancionadoras autonómicas por recoger sanciones distintas de las previstas en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio (antecedente normativo del régimen sancionador ahora cuestionado), partimos ya de la existencia de un régimen sancionador unitario estatal en materia agroalimentaria, aunque no nos pronunciáramos expresamente sobre su cobertura competencial. Así, en el fundamento jurídico 1 de la STC 136/1991, dijimos que el art. 149.1.1 CE, como «límite a la normación sancionadora autonómica», implica que, aunque la legislación autonómica «pueda modular tipos y sanciones, al hacerlo no debe romper la unidad fundamental del esquema sancionatorio».

Las consideraciones anteriores apuntan a que no cabe excluir a priori la aprobación por el Estado de normas sancionadoras básicas en el ámbito que nos ocupa. De hecho, la propia recurrente admite implícitamente esta posibilidad pues, aunque impugna la mayoría de los preceptos de la Ley 28/2015 incluidos en el título III sobre «régimen sancionador», no recurre todos ellos. Así, no se recurre: el artículo 16 sobre «conurrencia de infracciones»; el artículo 17, apartados 2 a 7 sobre «responsabilidad por las infracciones»; el artículo 18 sobre «medidas complementarias»; ni el artículo 21 sobre «graduación de las sanciones».

Ahora bien, cuestión distinta es si el concreto régimen sancionador unitario, diseñado en los preceptos impugnados en este recurso, tiene o no materialmente la condición de básico y, por lo tanto, si invade o no las competencias autonómicas. Ello nos obliga a examinar los artículos recurridos al hilo de los argumentos esgrimidos por la parte recurrente.

5. Procede pues analizar los argumentos esgrimidos frente a los concretos artículos recurridos, comenzando por los arts. 12,1 y 2; 13; 14; 15 y 17.1 de la Ley 28/2015 cuya impugnación puede resolverse conjuntamente.

En aras de la claridad del análisis, examinaremos primero los arts. 13, 14 y 15 de la Ley 28/2015 que enumeran las infracciones leves, graves y muy graves. A juicio de la recurrente, estos preceptos tienen, en conjunto, un contenido exhaustivo y cerrado, por lo que no admiten un desarrollo legislativo ulterior por la Comunidad Autónoma. Frente a ello, el Abogado del Estado esgrime las frecuentes remisiones que los preceptos realizan a la normativa o reglamentos de aplicación, lo que, a su juicio, conlleva el reconocimiento de las competencias autonómicas de desarrollo. Ambas partes plantean el debate en términos globales, sin deslindar o analizar separadamente las distintas infracciones que estos preceptos tipifican, en función de su mayor o menor conexión con la regulación sustantiva recogida en la Ley aunque ello sea un aspecto importante a tener en cuenta, dada la instrumentalidad de la competencia sancionadora.

A partir de esta premisa, y sin que sea necesario reproducir ahora los preceptos citados, dada su extensión, su lectura revela un contenido ciertamente exhaustivo, completo y cerrado en la regulación del régimen sancionador en materia de calidad agroalimentaria y, al mismo tiempo, omnicompreensivo, pues permite que, en cada una de las infracciones tipificadas, tengan cabida numerosos incumplimientos normativos.

El artículo 13, enumera las infracciones que el legislador estatal considera leves y relaciona doce categorías de comportamientos que abarcan, desde la ausencia en el establecimiento de certificados o documentos obligatorios, hasta la aplicación de tratamientos o procesos de forma distinta a la dispuesta en la normativa, pasando por simples irregularidades en la observaciones de obligaciones prescritas en las normas sobre la materia. El artículo 14, por su parte, que tipifica las infracciones graves, cuenta con 25 apartados que incluyen, desde el ejercicio sin autorización de actividades relacionadas con todas las etapas del proceso de elaboración y comercialización de productos alimenticios, hasta la falta de inscripción de productos cuando sea legalmente exigible; inexactitudes y omisiones documentales varias; fraudes en las características de los productos; deficiencias en el etiquetaje; inexactitudes en la información, etc. El artículo 15, tipifica las infracciones muy graves, principalmente a partir de las infracciones graves cuya calificación se agrava en función de los perjuicios u otras circunstancias, añadiendo infracciones adicionales, concebidas también en términos amplios, como la falsificación de productos o comercialización de los falsificados y el suministro de ingredientes o sustancias prohibidas. Asimismo, tanto el artículo 14 [apartado 25)], como el artículo 15 [apartado 3)] tipifican como infracción, grave o muy grave, la reincidencia en la comisión de infracciones de menor graduación, especificando exactamente cuándo concurre ésta y como se computará el plazo al efecto.

La conclusión que alcanzamos es que la normativa impugnada difícilmente deja espacio al legislador autonómico para ejercer su competencia sancionadora en esta materia. De hecho, como alega la recurrente, numerosas infracciones tipificadas en los preceptos impugnados coinciden con las ya recogidas en el art. 53 de la Ley catalana 14/2003, de 13 de junio, de calidad agroalimentaria, tanto en su descripción como en su nivel de detalle, lo que confirma que los preceptos estatales van más allá del carácter mínimo, directriz y global, que hemos asociado a las normas básicas.

El título competencial básico invocado, y el criterio de interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE que hemos mantenido, no facultan al Estado para dictar el completo régimen sancionador en la materia, ignorando la distribución de competencias constitucionalmente consagrada entre el Estado y la Comunidad Autónoma, pues se trata de una competencia conexa a la que ostenta uno y otra en la regulación del régimen sustantivo de las diversas actividades o servicios de la Administración (por todas, STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 8). Así, aunque no ha lugar al examen pormenorizado de las distintas infracciones tipificadas en los preceptos impugnados, puesto que las partes procesales no lo abordan, no podemos desconocer que la regulación impugnada, en un análisis preliminar, desborda frecuentemente el contenido material de la regulación básica sustantiva. Bastantes

infracciones de las descritas en los arts. 13, 14 y 15 de la Ley 28/2015, van más allá de las obligaciones derivadas del ejercicio de las funciones de inspección y de las impuestas en relación con los controles internos, cuyo incumplimiento el Estado habría podido abordar desde el punto de vista sancionador, en el ámbito de su competencia ex art. 149.1.13 CE.

En definitiva, los arts. 13, 14 y 15 de la Ley 28/2015, contienen una tipificación de las infracciones en materia de calidad alimentaria que, dado su carácter amplio y omnicompreensivo, combinado con su alto grado de minuciosidad y detalle, considerando también su aparente falta de conexión (en numerosos casos) con el régimen sustantivo básico contenido en la propia Ley, vacía de contenido la competencia normativa autonómica del art. 116.1 EAC. Por todo ello, exceden la competencia estatal del art. 149.1.13 CE y son inconstitucionales y nulos.

A partir de lo expuesto, podemos ya analizar el art. 12 de la Ley 28/2015 sobre «principios generales» del régimen sancionador, también recurrido. Los apartados 1 y 2 de este precepto, se impugnan solo en cuanto anuncian que las infracciones y sanciones que la Ley recoge en los artículos siguientes podrán ser aplicables por incumplimiento de las normas autonómicas. Se afirma que, de esta forma, se deja vacío de contenido el régimen sancionador autonómico incluido en la Ley catalana 14/2003. El tenor de los apartados 1 y 2 del art. 12 de la Ley 28/2015 es el siguiente:

«1. El incumplimiento de lo dispuesto en la legislación alimentaria de aplicación que recoge la normativa de calidad alimentaria de obligado cumplimiento dictada por las Administraciones competentes en cada sector y la normativa horizontal aplicable, así como los preceptos recogidos en esta ley, será considerado infracción administrativa, que se calificará como leve, grave o muy grave de acuerdo con la tipificación de infracciones realizada en este título.

2. Las sanciones aplicables a las infracciones serán las establecidas en este título en función de su calificación».

Puesto que ya hemos declarado la inconstitucionalidad de los arts. 13, 14 y 15, el art. 12.1 de la Ley 28/2015, en la medida en que se remite a las infracciones tipificadas en la Ley (recogidas en los preceptos anulados), es inconstitucional y nulo. Por tanto, la nulidad afecta al inciso «de acuerdo con la tipificación de infracciones realizada en este título». Por idénticos motivos la declaración de inconstitucionalidad y nulidad se extiende también al inciso «en la presente ley», del artículo 17.1 in fine.

En cuanto al apartado 2 del art. 12, puesto que se remite a las sanciones reguladas en la Ley 28/2015, realizaremos su análisis posteriormente, una vez examinado el art. 20 de la Ley 28/2015 que se refiere a ellas y que también es objeto del recurso.

6. El art. 19.1 y 2 de la Ley 28/2015 se impugna porque, a juicio de la actora, contiene unas determinaciones muy detalladas sobre las multas coercitivas que regula, estableciendo «cantidades, porcentajes y plazos concretos». Por ello, afirma que el precepto no se ajusta al concepto de bases y vacía la competencia de la Generalitat sobre el régimen sancionador en el ámbito alimentario.

Este artículo, dice lo siguiente:

«1. Cuando el interesado no cumpla la obligación personalísima establecida en la presente ley o lo haga de forma incompleta, podrán imponerse multas coercitivas a fin de que se cumpla íntegramente la obligación, en los supuestos previstos en el artículo 99.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La multa coercitiva será de 100 euros por cada mes de retraso cuando la obligación no estuviera relacionada con el valor de la mercancía y el 1 % del valor de la mercancía por cada mes de retraso cuando la obligación impuesta estuviera relacionada con ésta.

2. En el caso de incumplimiento de la obligación, las multas coercitivas se impondrán con una periodicidad de al menos tres meses hasta el cumplimiento total de la sanción a que se refieran».

El primer párrafo del apartado 1 del precepto transcrito, en cuanto contempla la mera posibilidad de multas coercitivas, como medida de ejecución forzosa de los actos administrativos, remitiéndose a lo previsto en la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común, no invade las competencias de la Generalitat.

En cambio, el párrafo segundo del precepto, al establecer la cuantía concreta de dichas multas y su periodicidad, invade la competencia autonómica, vaciándola de contenido. Por tanto, el segundo párrafo del art. 19.1 de la Ley 28/2015 es inconstitucional y nulo.

La inconstitucionalidad que apreciamos no se hace extensiva al apartado 2 del art. 19 de la Ley 28/2015. Su interpretación conjunta con el apartado 1, permite concluir que se refiere a los supuestos, dentro de los previstos en la legislación estatal de procedimiento administrativo común, en que la autoridad competente decida acudir al mecanismo de las multas coercitivas. En estos supuestos, se limita a establecer una periodicidad mínima que deja margen de actuación a las Comunidades Autónomas.

7. El art. 20 de la Ley 28/2015 se considera inconstitucional en sus dos apartados porque, entiende la Generalitat de Cataluña, no deja margen al legislador autonómico ni para graduar las sanciones, ni para configurar las sanciones accesorias de forma distinta a la prevista en el precepto. Se añade que la cuantía mínima de las sanciones es tan alta que impide a la Generalitat graduarlas.

El precepto, que no se reproduce íntegramente en aras de la brevedad, contempla en su apartado 1, una horquilla para las sanciones que se pueden imponer por la «autoridad competente en su ámbito correspondiente» de: hasta 4.000 € para las infracciones leves; entre 4.001 y 150.000 € para las graves y 150.001 y 3.000.000 € para las muy graves. Añade, en el apartado 1.d): «La sanción que se imponga en ningún caso podrá ser inferior en su cuantía al beneficio ilícito obtenido por la comisión de las infracciones».

En cuanto a las sanciones accesorias, el apartado 2 del art. 20, dispone que «el órgano competente para resolver podrá imponer como sanción accesoria alguna de las siguientes medidas: a) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño. b) Decomiso de los productos no identificados o de las mercancías, productos, envases, etiquetas u otros elementos no conformes. c) Clausura temporal, parcial o total, de la empresa sancionada por un periodo máximo de cinco años. d) La retirada del mercado del producto falsificado, cuando la infracción se refiera a falsificación del producto por sustitución de la especie, variedad o raza».

El precepto transcrito fija pues unas líneas directrices sobre la cuantía de las sanciones procedentes en materia de calidad alimentaria que, partiendo de la fundamental unidad del esquema sancionatorio (STC 136/1991, citada) y, aunque supongan un incremento sustancial de las sanciones actualmente previstas en la Ley catalana de 2003, son lo bastante amplias para preservar el margen autonómico.

En efecto, el art. 20.1 de la Ley 28/2015, establece una cuantía mínima de las sanciones, en función de la gravedad de la infracción, que parte de cero en las infracciones leves y regula horquillas sucesivas, de considerable amplitud. Por ello, no podemos compartir la afirmación de la recurrente según la cual la cuantía mínima de las sanciones es tan alta que impide la graduación por la Comunidad Autónoma y tampoco apreciamos vaciamiento de la competencia sancionadora autonómica. Como ya dijimos en el fundamento jurídico 32 de la STC 102/1995, de 26 de junio, refiriéndonos al régimen sancionador básico establecido en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales protegidos y, en concreto, a la escala cuantitativa para las multas que se preveía en dicha Ley: «hemos llegado en ocasiones anteriores a la doble conclusión de que tales límites máximos y mínimos de las sanciones no sólo pueden tener carácter básico (STC 227/1988) sino que además, por lo mismo, 'no vacían de contenido la competencia legiferante al respecto' de las Comunidades Autónomas (STC 385/1993)».

Las sanciones accesorias, por su parte, se configuran como potestativas, por lo que se deja en libertad al órgano competente, no solo para imponerlas o no, sino para legislar lo que estime oportuno sobre ellas, definiéndolas en términos más o menos amplios u omitiéndolas. Si bien es cierto que, para la sanción accesoria de clausura temporal de la

empresa se establece un plazo máximo, este plazo es consecuente con la naturaleza misma de la medida, y puede considerarse como exigencia mínima común ya que, dada su duración, deja margen de acción al legislador autonómico.

Por tanto, no se aprecia reproche de inconstitucionalidad en el art. 20 de la Ley 28/2015.

Al hilo de la conclusión alcanzada, enlazando con lo razonado en el fundamento jurídico 5 anterior in fine, podemos ya desestimar el recurso contra el art. 12.2 de la Ley 28/2015, en cuanto se limita a remitirse a las sanciones previstas en la Ley, frente a las cuales, por lo que se acaba de razonar, no apreciamos reproche de inconstitucionalidad.

8. El art. 22 de la Ley 28/2015, sobre publicidad de las sanciones, se recurre también al considerar que su regulación es detallada en exceso. El tenor del precepto es el siguiente:

«Por razones de ejemplaridad o en caso de reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción, la autoridad que resuelva el expediente podrá acordar la publicación de las sanciones impuestas como consecuencia de lo establecido en esta ley.

Para llevar a cabo dicha medida se esperará el tiempo necesario hasta que se cumpla el plazo de interposición de recurso; de no presentarse éste, se procederá a dar la mencionada publicidad.

Cuando haya interposición de recurso contencioso-administrativo se esperará a que la sanción haya adquirido firmeza en sede judicial.

En la publicidad se incluirán los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas naturales o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones, que se insertará en el 'Boletín Oficial del Estado', en el boletín de la comunidad autónoma correspondiente donde tuviera su razón social el infractor, y en los medios de comunicación social que se consideren oportunos.

La publicación de las referidas sanciones se realizará como máximo en el plazo de tres meses a contar desde la notificación de la firmeza de la resolución».

Visto el tenor de la norma transcrita, su párrafo primero, en cuanto contempla la posible publicidad de las sanciones por razones de ejemplaridad, reincidencia o intencionalidad, tiene cabida dentro del régimen sancionador básico de la Ley 28/2015. Se constata a este respecto una relación directa entre la publicidad de las sanciones, como criterio orientador general en esta materia y los fines pretendidos de refuerzo del sistema de controles, eficacia y disuasión.

Los párrafos segundo y tercero del art. 22 de la Ley 28/2015, en la medida en que vienen a decir que no se dará publicidad a las sanciones hasta que sean firmes, regulan un aspecto de la publicidad (el momento de la misma) que, una vez decidida ésta, es consustancial a su efectividad y que ha de ser, en cuanto tal, objeto de tratamiento uniforme. Por tanto, no son inconstitucionales. Esta conclusión se hace extensiva al párrafo quinto del precepto que establece un plazo máximo, desde la notificación de la firmeza de la resolución, para realizar la publicidad. Asimismo, este plazo, al ser máximo, deja margen a las Comunidades Autónomas para establecer uno menor.

Sin embargo, el párrafo cuarto de este artículo, contiene una serie de normas sobre los concretos datos a incluir en la publicidad y los medios para realizarla que, dado su nivel de detalle, agotan prácticamente la regulación de la materia. Por tanto, el párrafo cuarto del art. 22 de la Ley 28/2015 es inconstitucional y nulo en cuanto invade la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en la regulación del sector agroalimentario que le atribuye el art. 116 EAC.

9. El art. 23.1 de la Ley 28/2015 se impugna al considerar la Generalitat que no tiene la estructura de un precepto básico, pues señala que las autoridades competentes podrán proponer, para las distintas infracciones, la supresión, cancelación o suspensión de ayudas

oficiales lo que, se dice, no deja margen al legislador catalán. Igual tacha de inconstitucionalidad se imputa al apartado 2 en cuanto impone a la autoridad competente la sanción de inhabilitación y su plazo.

A partir de lo anterior, lo primero que se ha de destacar es que los reproches de inconstitucionalidad no se dirigen frente a la totalidad de los apartados 1 y 2 del precepto, que tienen un contenido más amplio que el impugnado. Así, el tenor de estos apartados es el siguiente:

«1. Con independencia de las sanciones impuestas, las autoridades competentes podrán proponer en su ámbito competencial, para las infracciones graves y muy graves, la supresión, cancelación o suspensión total o parcial de toda clase de ayudas oficiales, tales como créditos, subvenciones y otros que hubiere solicitado o solicitase en el futuro la empresa sancionada, en un plazo de cinco años. La citada autoridad competente decidirá a este respecto de acuerdo con las circunstancias que, en cada caso, concurren, incluyendo el tiempo que se mantendrá dicha supresión, cancelación o suspensión.

Los infractores se incluirán en una base de datos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que se nutrirá de las incorporaciones de datos que realicen las comunidades autónomas y el propio Ministerio, para su consulta exclusiva por los organismos concernidos, y de la que se dará de baja al infractor cuando haya pasado el periodo correspondiente, siempre que éste haya satisfecho la cuantía de la sanción impuesta. Los datos a incluir en la mencionada lista se establecerán reglamentariamente. Se preservarán con el grado de confidencialidad requerida en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

2. En los casos de infracciones graves y muy graves, la autoridad competente para imponer la sanción, con independencia de la misma, inhabilitará a las empresas u operadores sancionados para contratar con las Administraciones públicas, total o parcialmente, durante un plazo de cinco años».

De lo expuesto se desprende que, aunque el recurso pide la declaración de inconstitucionalidad del art. 23.1 de la Ley 28/2015 en su totalidad, no se cuestiona en absoluto, ni tan siquiera se menciona, el párrafo segundo de este apartado sobre la base de datos de infractores que, por esta razón, no es necesario analizar.

El párrafo primero del art. 23.1, que sí se recurre, no excede del ámbito del art. 149.1.13 CE y, por tanto, de lo que cabe considerar régimen sancionador básico en materia de calidad alimentaria aprobado al amparo de este título. El precepto solo contempla, como posible sanción accesoria, la propuesta de supresión, cancelación o suspensión total o parcial de las ayudas oficiales de las que da algunos ejemplos, sin mayores concreciones (salvo la de indicar que se hayan solicitado o soliciten en un plazo de cinco años). Por tanto, no obsta a que los legisladores autonómicos puedan o no contemplar dichas sanciones accesorias y concretar sus términos como estimen oportuno. Por ello, ha de desestimarse el recurso en este punto.

En cuanto a la sanción accesoria de inhabilitación para contratar con las Administraciones públicas, que recoge el apartado segundo del precepto, su misma naturaleza prohibitiva y su vinculación a un aspecto básico de la contratación administrativa, como es la capacidad para contratar, justifica la uniformidad de su previsión a nivel general para las infracciones graves y muy graves. Es pues coherente con el carácter unitario del régimen sancionador básico controvertido. En todo caso, se contempla que la inhabilitación para contratar pueda ser total o parcial.

En cambio, el establecimiento del concreto plazo de duración de la sanción accesoria de inhabilitación para contratar, que el artículo 23.2 fija de forma específica, sin darle el carácter de plazo máximo, agota la regulación de la materia por lo que invade la competencia autonómica.

Por tanto, el inciso final del art. 23.2 de la Ley 28/2015, «durante un plazo de cinco años», es inconstitucional y nulo.



10. Del art. 24 de la Ley 28/2015, relativo a la prescripción y caducidad de las infracciones y sanciones, se recurren todos los apartados menos el tercero. Los apartados impugnados disponen lo siguiente:

«1. Las infracciones y sanciones muy graves prescribirán a los seis años, las graves a los cuatro años, y las leves a los dos años.

2. Para el cómputo de los plazos de prescripción de infracciones y sanciones se estará a lo dispuesto en el artículo 132, apartados 2 y 3, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En los supuestos de infracciones continuadas el plazo de prescripción comenzará a contar desde el momento de la finalización de la actividad o del último acto con el que la infracción se consuma. En el caso de que los hechos o actividades constitutivos de infracción fueran desconocidos por carecer de signos externos, dicho plazo se computará desde que estos se manifiesten.

[...]

4. La falta de resolución en dicho plazo conllevará la caducidad del expediente, pudiendo reabrirse, siempre que la infracción no hubiera prescrito, conservándose la toma de muestras, los análisis efectuados, así como los actos, documentos y trámites cuyo contenido se hubiere mantenido igual de no haber caducado el procedimiento anterior.

5. Caducará la acción para perseguir las infracciones cuando, conocida por la Administración la existencia de una infracción y finalizadas las diligencias dirigidas al esclarecimiento de los hechos, que en el caso de un acta con toma de muestras se considerará la fecha del boletín de análisis inicial, hubiera transcurrido más de un año sin que la autoridad competente hubiera ordenado incoar el oportuno procedimiento».

Aunque el recurso pide que se declaren inconstitucionales y se anulen en su integridad los cuatro apartados transcritos, la argumentación de la recurrente únicamente se refiere a los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones establecidos en el apartado 1 y al plazo de un año de caducidad de la acción del apartado 5. Por tanto, ceñiremos nuestro análisis exclusivamente a estos extremos.

La Generalitat de Cataluña considera que los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones previstos en el art. 24.1 de la Ley 28/2015, invaden sus competencias al ir más allá de lo señalado en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), que establece unos plazos mínimos, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes sectoriales. Frente a este razonamiento, siendo cierto que el Estado, en ejercicio de su competencia de regulación del procedimiento administrativo común ex art. 149.1.18 CE reguló en el art. 132 LPC, unos plazos de prescripción de las infracciones y sanciones aplicables en defecto de previsión expresa «en las leyes que las establezcan», ello no obsta a que esas leyes a que se remite la norma procedimental básica, puedan ser estatales o autonómicas, lo que estará en función de la titularidad de la competencia en cada caso.

Por tanto, nuevamente se trata de dilucidar si la regulación de los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones puede considerarse parte del régimen sancionador básico en materia de calidad alimentaria. La respuesta a esta cuestión ha de ser afirmativa, ya que la prescripción, en cuanto determinante de la extinción de la responsabilidad, debe necesariamente ser objeto de tratamiento unitario. Así lo entendimos ya en la STC 124/2003, de 19 de junio, en la que basamos la competencia estatal para dictar una norma similar a la presente en el art. 149.1.1CE.

Asimismo, en la STC 148/2011, de 28 de septiembre, declaramos inconstitucional un precepto autonómico que fijaba un plazo de prescripción de determinadas infracciones graves, por diferir de, regulado en la legislación estatal del sector eléctrico que, en esa misma Sentencia, consideramos de carácter básico. En concreto, en el fundamento jurídico 11 de la STC 148/2011, declaramos que «por lo que respecta al plazo de prescripción de las infracciones ya hemos establecido (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 32; y 124/2003, de 19 de junio, FJ 8) que ha de tenerse en cuenta que el legislador estatal, cuando estableció los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones

públicas en el ejercicio de la competencia exclusiva que la Constitución le reconoce ex art. 149.1.18, defirió, en principio, su regulación a posteriores previsiones legales. En el presente caso, el art. 67 de la Ley del sector eléctrico ha establecido un plazo de prescripción de tres años para las infracciones graves, regla que tiene carácter básico, con fundamento en las competencias estatales sobre el sector eléctrico, en la medida en que establece un plazo de prescripción para las infracciones muy graves que no puede ser acortado por las Comunidades Autónomas. A ello ha de añadirse que la reducción de los plazos de prescripción respecto a los previstos por el legislador básico estatal supone una reducción del nivel sancionador establecido por la ley estatal en beneficio del infractor, lo que resulta constitucionalmente improcedente (STC 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2)».

Aun con mayor contundencia, en la STC 102/1995 precitada, FJ 32, dijimos que «el señalamiento de los plazos de prescripción de las infracciones, acomodados a su gravedad, conviene a la seguridad jurídica y, sobre todo, la uniformidad en esta materia procura la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales cuya garantía, en su dimensión normativa, sólo puede conseguirse mediante la regulación de sus condiciones básicas (art. 149.1.1 CE.)».

Lo anterior se hace extensivo, a partir del mismo razonamiento, al plazo de caducidad de un año del apartado 5 del art. 24 de la Ley 28/2015.

Por tanto, se rechaza el recurso contra los apartados 1, 2, 4 y 5 del art. 24 de la Ley 28/2015.

11. Se impugna a continuación la disposición adicional primera de la Ley 28/2015 en cuanto contempla un régimen sancionador en materia de clasificación de canales de vacuno y porcino que la recurrente considera también completo y excluyente de toda regulación autonómica.

El apartado 1 de la disposición adicional primera recurrida, dice lo siguiente:

«El régimen sancionador por los incumplimientos de la normativa aplicable en materia de clasificación de canales de vacuno, porcino, derivada del artículo 10 del Reglamento (UE) núm. 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) núm. 922/72, (CEE) núm. 234/79, (CE) núm. 1037/2001 y (CE) núm. 1234/2007, será el establecido en esta disposición».

A continuación, los apartados 2, 3 y 4 de la misma disposición, tipifican las infracciones leves, graves y muy graves en la materia y sus apartados 5 y 6, se refieren a las sanciones principales y accesorias.

El preámbulo de la Ley 28/2015 afirma, a este respecto, que «se hace necesario establecer un régimen de infracciones y sanciones específico en este ámbito, para el caso de ganado vacuno y porcino», «para garantizar el correcto cumplimiento de las disposiciones recogidas en la normativa comunitaria y en aras de una mayor transparencia comercial y seguridad jurídica de los operadores» lo que, sigue diciendo: «no resulta necesario para el ganado ovino y caprino, al no ser, por el momento, obligatoria su aplicación en España».

En relación con ello, como hemos señalado *ut supra*, el necesario cumplimiento de la normativa comunitaria no es título atributivo de competencias al Estado. Tampoco cabe invocar para justificar la competencia estatal en una determinada materia, ni la seguridad jurídica, ni la transparencia comercial a las que alude el preámbulo de la Ley 28/2015, dado que no constituyen títulos atributivos de competencias.

Por tanto, como en los preceptos anteriormente examinados, el análisis también en este caso, debe realizarse partiendo de la competencia estatal resultante del art. 149.1.13 CE que permite al Estado establecer un régimen sancionador básico siempre y cuando tenga realmente este carácter y, en definitiva, siempre que se limite a establecer un mínimo denominador común unitario que deje margen a las Comunidades Autónomas para el

ejercicio de sus competencias. Igualmente, como también ocurría en la impugnación de los artículos 13, 14 y 15, el debate se plantea por las partes examinando las infracciones de la disposición adicional primera en su conjunto, sin aludir a una hipotética conexión con la regulación sustantiva de la Ley, por lo que éste habrá de ser esencialmente nuestro enfoque.

Delimitado así el problema, las infracciones tipificadas en los apartados 2, 3 y 4 de la disposición que nos ocupa, de forma similar a lo que hemos apreciado en relación con los arts. 13, 14 y 15 de la Ley, tienen un carácter específico y detallado que excede del contenido propio, genérico y mínimo, de una regulación básica y a la vez, en muchas ocasiones, no parecen guardar conexión alguna con el régimen sustantivo recogido en la Ley 28/2015. Si bien no reproducimos estos preceptos dada su extensión, su mera lectura permite constatar la referida falta de conexión y que su exhaustividad es tal que no deja margen para el ejercicio de la competencia autonómica en la materia. Así, se tipifican en ellos todo tipo de actuaciones irregulares relacionadas con el faenado de la canal, su marcado, su presentación y su clasificación. El apartado 2 e) de la disposición, llega incluso a cuantificar el número de errores en el peso o clasificación de la canal, detectados en la visita de inspección, que permitirán apreciar la concurrencia de errores que se tipifica como infracción leve. También tipifican como infracción, de modo similar a lo ya dicho sobre los artículos 14 y 15, la reiteración en la comisión de faltas de gravedad menor, indicando su número y el plazo.

Por tanto, los apartados 2, 3 y 4 de la disposición adicional primera de la Ley 28/2015, son inconstitucionales en cuanto exceden la competencia estatal básica del art. 149.1.13 CE e invaden la competencia que corresponde a la Generalitat de Cataluña ex art. 116 EAC.

En cuanto al resto de apartados de la disposición adicional primera, el apartado 5 prevé una escala, con una horquilla de sanciones mínimas y máximas, que deja margen de regulación a las Comunidades Autónomas. Esta escala, por otra parte, es igual a la recogida en el artículo 20.1 cuya inconstitucionalidad hemos rechazado. Lo mismo cabe afirmar respecto de las sanciones accesorias del apartado 6, parcialmente coincidentes con las reguladas en el art. 20.2 de la Ley 28/2015. Nos remitimos pues a los argumentos expuestos en relación con dicho artículo 20 para desestimar el recurso en relación con estos dos apartados.

En cuanto al apartado primero de la disposición adicional primera, reproducido *ut supra*, puesto que se remite al régimen sancionador en ella establecido y hemos anulado los apartados 2, 3 y 4 de la misma, debe entenderse referido a los apartados 5 y 6, subsistentes.

Se estima pues parcialmente el recurso dirigido contra la disposición adicional primera de la Ley 28/2015, en los términos expuestos.

12. El recurso se dirige también contra los dos apartados de la disposición transitoria única de la Ley 28/2015 cuyo tenor es el siguiente:

«1. 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 agro-alimentaria, no será de aplicación a los aspectos regulados en el ámbito de esta ley, excepto los artículos 15 y 16, que seguirán aplicándose en tanto se desarrolle reglamentariamente la presente ley.

2. En tanto no se desarrolle un procedimiento sancionador propio, se aplicará el procedimiento general regulado en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora».

En cuanto al apartado 1 transcrito, se afirma por la recurrente que vulnera sus competencias, al dejar vigentes los arts. 15 y 16 del Real Decreto 1945/1983, que establecen unas concretas pautas de toma de muestras y análisis que no dejan margen a la regulación autonómica.

Para resolver este punto del recurso, hemos de tener en cuenta que el Real Decreto 1945/1983, lleva en este aspecto más de treinta años vigente, sin que haya sido recurrido. De hecho, este Tribunal lo ha aplicado, sin entrar a analizar su constitucionalidad, en las SSTC 87/1985 y 136/1991 citadas. Ello no obstante, hemos declarado que el recurso de inconstitucionalidad «es un recurso abstracto dirigido a la depuración del ordenamiento» por lo que «el hecho de que una norma reproduzca otra norma anterior no recurrida no impide la impugnación de la primera» (STC 108/2014, FJ 2, con cita de otras anteriores).

Trasladado lo anterior al caso presente, puesto que la norma transitoria impugnada afirma que seguirán aplicándose, en el ámbito de la Ley, los arts. 15 y 16 del Real Decreto 1945/1983, en la práctica, está reproduciendo su regulación, aunque sea con una vigencia temporalmente limitada. Por tanto, hemos de examinar si el Estado puede, al amparo de la competencia del art. 149.1.13 CE, disponer la aplicación de esa normativa.

Llegados a este punto, y analizados los preceptos mencionados, su contenido resulta detallado y concreto, hasta el punto de excluir, prácticamente, cualquier margen de desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas. Así, el art. 15 del Real Decreto (al regular la toma de muestras) especifica, desde la forma en que ha de documentarse, hasta el número de ejemplares y las cantidades en que ha de consistir. Respecto a los análisis, el art. 16 del Real Decreto, consta de diez apartados, con sus correspondientes subapartados, que contemplan, desde donde habrán de realizarse dichos análisis, hasta el plazo de su emisión, su contenido y los análisis contradictorios.

En definitiva, nuevamente apreciamos una extralimitación competencial por parte del Estado en este punto, al ser el contenido de las normas cuya vigencia reitera en la disposición transitoria única.1 de la Ley 28/2015 tan amplio, que vacía la competencia de la Generalitat de Cataluña del art. 116.1 EAC. Por ello, se declara inconstitucional el inciso «excepto los artículos 15 y 16, que seguirán aplicándose» de la disposición citada.

La inconstitucionalidad, sin embargo, no se hace extensiva a la previsión de un futuro desarrollo reglamentario de la Ley 28/2015 que se anuncia pues, sin conocer su contenido no cabe excluir, desde el punto de vista constitucional, que el Estado tenga competencia para aprobarlo.

13. Respecto al apartado 2 de la disposición transitoria única de la Ley 28/2015, el mismo establece, en los términos expuestos, la aplicación supletoria del procedimiento sancionador establecido en el Real Decreto 1398/1993, mientras no se desarrolle un procedimiento sancionador propio.

Si bien la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, en vigor a partir del 2 de octubre de 2016, dictada por el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE, deroga el Real Decreto 1398/1993 y, por tanto, éste dejará de estar vigente en la fecha de entrada en vigor de dicha Ley, el mismo se encuentra todavía vigente en este momento por lo que hemos de pronunciarnos sobre la cuestión planteada.

Estamos ante una previsión en la que el legislador estatal contempla la aplicación supletoria de su propia normativa, en materia de procedimiento sancionador, en un ámbito, el agroalimentario, en el que la competencia legislativa y de ejecución (sin perjuicio del respeto a las bases estatales) corresponde a la Generalitat de Cataluña. Ello supone que incumbe a ésta la regulación del procedimiento sancionador correspondiente, sin perjuicio de que haya de ajustarse al «procedimiento administrativo común», cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE).

Hemos declarado a este respecto que «el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria, en materias sobre las cuales carece de todo título competencial; el legislador estatal no puede apoyarse en la regla de la supletoriedad para dictar tales normas, por no constituir una cláusula universal atributiva de competencias» sin perjuicio de que, en la medida en que la legislación autonómica ofrezca lagunas «los aplicadores

del Derecho deberán integrarlas de conformidad con las reglas usuales de interpretación, incluida la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3, in fine, CE. Pero la supletoriedad resultará predicable, por disponerlo así la Norma fundamental, de las normas dictadas válidamente por el Estado en materias de su competencia» (STC 118/1996, FFJ 6 y 7 con cita de otras anteriores, reiterada en SSTC 109/2004, FJ 8, y 139/2011, FJ 4).

Por tanto, a partir de las anteriores consideraciones, la previsión expresa de aplicación supletoria del Real Decreto 1398/1993 que contiene la disposición transitoria única, 2 de la Ley 28/2015, incurre en vicio de incompetencia, por lo que dicho apartado 2 es inconstitucional y nulo.

14. Finalmente, se afirma la inconstitucionalidad de la disposición final quinta de la Ley 28/2015, que se limita a afirmar que la Ley se dicta al amparo del art. 149.1.13 CE, en cuanto, según la recurrente, debe proyectarse sobre ella la inconstitucionalidad del resto de preceptos impugnados. Dado que hemos admitido que dicho título competencial ampara los preceptos cuya inconstitucionalidad se ha rechazado, procede desestimar el recurso contra esta disposición. En todo caso, a mayor abundamiento, el título competencial estatal citado habilitaría al Estado para dictar los restantes preceptos de la Ley 28/2015 no impugnados.

#### 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 del inciso «de acuerdo con la tipificación de infracciones realizada en este título» del art. 12.1.; los arts. 13, 14 y 15; el inciso «en la presente ley» del art. 17.1.; el segundo párrafo del art. 19.1; el párrafo cuarto del art. 22; el inciso «durante un plazo de cinco años» del art. 23.2; los apartados 2, 3 y 4 de la disposición adicional primera; el inciso «excepto los artículos 15 y 16, que seguirán aplicándose» de la disposición transitoria única, apartado 1 y el apartado 2 de la misma disposición transitoria única de la citada Ley.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de julio de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.