

Nulidad de preceptos de la ley de la cadena alimentaria: sobre los efectos de la STC 66/2017, de 25 de mayo del 2017

José Luis Palma Fernández

Socio del Área de Administrativo y Regulatorio de GA_P

La declaración de nulidad de diversos preceptos de la Ley 12/2013, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, por el Tribunal Constitucional supone un rediseñamiento de límites de actuación de la Agencia de Información y Control Alimentarios.

1. El caso: nulidad de preceptos de la Ley 12/2013, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria

El Tribunal Constitucional ha declarado nulas, mediante su Sentencia núm. 66/2017, de 25 de mayo del 2017 (BOE núm. 156, de 1 de julio del 2017), determinadas funciones de la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA).

En concreto, el Tribunal Constitucional ha determinado que 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 mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, son inconstitucionales por invadir las competencias de las comunidades autónomas. Dichos preceptos establecían que, para el cumplimiento de sus fines, la Agencia de Información y Control Alimentarios desarrollaría las siguientes funciones:

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

- 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.

Respecto a la letra *b*, el tribunal determina que «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 AICA la gestión y el mantenimiento de sistemas de información, seguimiento y análisis de los mercados considerados sensibles o estratégicos [...], 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*». Por conexión, declara también la nulidad de la letra *c*.

Por otro lado, en relación con la previsión contenida en la letra *e*, «aunque dicho régimen de control tiene por objeto comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la ley “para mejorar el funcionamiento de la cadena” y 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)».

2. La situación actual: competencias de la AICA tras la sentencia

Cierto es que, en virtud de la Ley 12/2013, la Agencia de Información y Control Alimentarios conserva, entre otras, las funciones que se indican a continuación:

- Gestionar y mantener los sistemas de información, seguimiento y análisis de los mercados oleícolas (aceites de oliva y aceitunas de mesa) y lácteos y el análisis y difusión de sus resultados (disp. adic. primera, apdo. sexto, letra *a*).

- Realizar las comprobaciones que corresponda de las denuncias por incumplimientos de lo dispuesto en la Ley 12/2013 que les sean presentadas e instruir el correspondiente procedimiento sancionador para formular la propuesta de resolución que proceda a la autoridad competente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, o trasladarlas a la Comisión Nacional de la Competencia junto con las actuaciones realizadas (disp. adic. primera, apdo. sexto, letra f).
- 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 la Ley 12/2013 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 (disp. adic. primera, apdo. sexto, letra g).

En este punto, donde surge naturalmente la pregunta sobre qué ocurre con los expedientes sancionadores amparados en dichos preceptos (en dos supuestos: aquellos sobre los que ya ha recaído sanción como consecuencia de la actuación de la AICA —los ya resueltos— y los que actualmente se encuentran en estado de tramitación).

Pese a que se ha manifestado que los expedientes sancionadores en tramitación no se ven afectados por la sentencia del Tribunal Constitucional, en tanto en cuanto se ajustan al artículo 26.1 de la ley de la cadena alimentaria, lo cierto es que dichos expedientes y sanciones podrán ser nulos o no dependiendo del precepto legal del que traigan causa.

En otras palabras, podrán ser nulos por ampararse en una disposición declarada inconstitucional aquellos expedientes sancionadores tramitados con base en un plan de control establecido y desarrollado por la AICA (supuesto previsto en las letras b, c y e del apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013).

Por el contrario, gozará de validez la tramitación de expedientes sancionadores y la imposición de sanciones acaecidas en el marco de actuación de la AICA respecto de las funciones que se recogen en los apartados ajustados a Derecho de la Ley 12/2013.

A la vista de lo expuesto, en el caso de existir expedientes sancionadores o sanciones que se encuadren en un régimen de control establecido y desarrollado por la AICA, cabe destacar que, tras la resolución del Tribunal Constitucional, aquéllos pueden haber devenido nulos por serlo también el propio régimen de control que los originó. En dichos casos, los interesados podrán instar la revisión de tales actos por ser consecuencia de una disposición declarada inconstitucional.

No puede pararse —*a priori*— el análisis de la pretensión anulatoria en que sólo se trata en la declaración de inconstitucionalidad de aspectos adjetivos o complementarios de los

principales (quedando así reservada la nulidad sólo para supuestos íntimamente ligados a la tipicidad de las sanciones): habrá que determinarlo caso a caso.

3. La doctrina constitucional en casos similares

Recuérdese que el artículo 40.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC) regula el alcance de las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de algún precepto legal en los siguientes términos: «Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad».

A mayor abundamiento, la doctrina del Tribunal Constitucional¹ en relación con dicho precepto establece que «la revisabilidad de los actos administrativos nulos debe ser modulada por las exigencias del principio de seguridad jurídica, siendo pertinente, por tanto, excluir de esa posibilidad las situaciones consolidadas. [...] Ahora bien, esa regla general admite ciertas excepciones, vinculadas con una posible revisión *in bonum*, que son las que de modo tasado se comprenden en el indicado artículo 40.1 *in fine* LOTC». Además, «semejante excepción tiene su fundamento inequívoco, como no podía ser de otro modo, en la misma Constitución y, precisamente, en el artículo 25.1 que impide, entre otras determinaciones, que nadie pueda sufrir condena penal o sanción administrativa en aplicación de normas legales cuya inconstitucionalidad se haya proclamado por este Tribunal Constitucional».

Si bien es cierto que los preceptos que, en el caso que nos ocupa, el tribunal ha declarado inconstitucionales no tienen *per se* carácter sancionador (pues no tipifican infracciones ni prevén sanciones), sí constituyen el marco necesario de un potencial procedimiento sancionador.

En este sentido, resulta evidente que, de no existir las normas hoy declaradas inconstitucionales, no se habrían identificado las infracciones a raíz de las cuales se han tramitado determinados expedientes sancionadores y se han impuesto determinadas sanciones administrativas.

El alcance del artículo 40.1 de la LOTC en estos términos ha sido avalado igualmente por el propio Tribunal Constitucional:

Las continuas referencias al artículo 25.1 CE como inequívoco fundamento de la previsión del artículo 40.1 *in fine* LOTC permiten defender que no existe un límite no explicitado legal ni doctrinalmente a las posibilidades de revisión de un acto sancionador producido en

¹ STC 30/2017, de 27 de febrero, recurso de amparo 22/2015.

aplicación de una norma posteriormente declarada inconstitucional, presuponiendo la existencia de cauces de revisión, sea en vía administrativa, sea en vía judicial, para eliminar, por mandato del reiterado artículo 25 CE, todo efecto de la sentencia o del acto administrativo, por más que hayan adquirido firmeza, ya que admitir otra posibilidad chocaría frontalmente con el propio artículo 25.1 CE, del que es corolario el inciso final del artículo 40.1 LOTC.

Por todo ello, procede una revisión *in bonum* en aquellos casos que traigan causa de procedimientos sancionadores enmarcados en planes de control (declarados inconstitucionales y, por lo tanto, nulos) establecidos y desarrollados por la AICA, pues a raíz de ellos se ha producido la incoación de los expedientes sancionadores y la imposición de las sanciones.

En definitiva, las empresas o particulares que puedan tener sanciones (ya impuestas o en procedimiento sancionador todavía abierto) fundadas en alguno de los preceptos declarados inconstitucionales pueden plantear su revisión, lo que debe determinarse caso a caso, según los supuestos.