

el art. 118 de la Ley de Procedimiento Laboral» (Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 13 de junio de 1984). Todos esos límites y cautelas deben extremarse cuando la prestación que se quiere modificar viene reconocida por Sentencia firme, pues en ese caso entran en juego, no sólo el derecho material correspondiente (en este caso, el derecho a prestaciones de Seguridad Social), sino también los principios y derechos constitucionales que protegen la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes, en especial, y en los términos anteriormente expuestos, el derecho a la tutela judicial efectiva.

6. Pues bien, partiendo de esas consideraciones ha de llegarse a la conclusión de que en este supuesto fue vulnerado el art. 24 de la Constitución, pues, a través de un nuevo procedimiento de carácter ordinario, y no por vías especiales o excepcionales, se ha modificado y dejado sin efecto una Sentencia anterior que había adquirido firmeza y en la que se había reconocido y determinado la cuantía de la pensión que posteriormente trató de revisar la Entidad Gestora. En contra de esa conclusión no vale aducir, como vienen a decir con argumentos de distinto signo el Ministerio Fiscal y el Letrado del INSS, que esta Entidad goza de un poder de «autotutela» para controlar el cumplimiento de los requisitos de acceso o permanencia en las prestaciones, que en la Sentencia impugnada se trataron cuestiones nuevas y no debatidas en el proceso anterior, o que la revisión vino impugnada por la aparición de nuevas normas sobre concurrencia de pensiones. Y ello, fundamentalmente, porque las facultades de control y revisión deben ejecutarse, no sólo a través de las vías procedentes (como se deduce de las propias normas sobre Revalorización y Mejora de Pensiones), sino también sin lesión de derechos fundamentales y, en particular, sin desconocer el alcance del derecho a la tutela judicial efectiva. Por consiguiente, si ya en el primero de aquellos procesos se discutió sobre la cuantía de la pensión que correspondía a la demandante, se pudo alegar sobre su posible concurrencia y sobre las mejoras que le eran aplicables (puesto que ya regían reglas similares a las que luego adujo la Entidad Gestora) y se resolvió en congruencia con todas esas cuestiones, no es constitucionalmente aceptable que se abra un nuevo proceso para revisar dicha cuantía, pues ya había quedado fijada en Sentencia firme.

Mucho menos cuando la prohibición de mejora de las pensiones SOVI en caso de concurrencia con otras prestaciones públicas, que fue el motivo alegado por la Entidad Gestora, no suponía una innovación legal a la altura de 1984 (cuando se solicitó la revisión), pues ya venía establecida en normas anteriores al reconocimiento de la pensión en favor de la actual demandante de amparo, quien comenzó a percibirla con efectos de 3 de septiembre de 1982. No se trata de en este caso de revisar actos de la propia Entidad Gestora, sino de modificar lo resuelto en una decisión judicial que había adquirido firmeza, lo cual, en cuanto se opone a la intangibilidad de las Sentencias firmes, ha de estimarse contrario al art. 24 de la Constitución.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Dolores Burguera Gomar y, en consecuencia:

- 1.º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva y, en particular, a la intangibilidad de la Sentencia que con carácter firme reconoció su derecho a pensión SOVI.
- 2.º Declarar la nulidad de la Sentencia de Magistratura de Trabajo número 7 de Valencia de 4 de noviembre de 1986, dictada en el procedimiento 2.200/84.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de enero de mil novecientos ochenta y nueve.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmado y rubricado.

4054 *Pleno. Sentencia 13/1989, de 26 de enero. Conflicto positivo de competencia 472/1984. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el Real Decreto 381/1984, de 24 de enero, por el que se aprobó la Reglamentación Técnico-Sanitaria del Comercio Minorista de la Alimentación.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 472/84, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado con Manuel María Vicens Matas, en relación con el art. 2 y, por necesaria conexión, con todo el resto del articulado, incluidos los arts. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.1, 14.1, 14.11, 19 y 20, del Real Decreto 381/1984, de 25 de enero. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado y Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Abogado de la Generalidad de Cataluña, en virtud de la designación hecha por el Consejo Ejecutivo de la referida Generalidad, formalizó en tiempo oportuno conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que el art. 2 y, por necesaria conexión, todo el resto del articulado del Real Decreto 381/1984, de 25 de enero, por el que se aprobó la Reglamentación Técnico-Sanitaria del Comercio Minorista de la Alimentación, incluidos, por tanto, los arts. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.1, 14.1, 14.11, 19 y 20 de la citada norma, vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en la medida en que los referidos preceptos han de aplicarse a todo el territorio nacional, según dispone su art. 2, constituyendo así una invasión de las competencias que en materia de comercio interior, protección de los consumidores, higiene y sanidad interior le reconocen a dicha Comunidad Autónoma los arts. 9.11, 12.1.5 y 17 del Estatuto de Autonomía de

Cataluña (E.A.C.), en relación con los arts. 148.1.21.ª y 149.1.11.ª, 13.ª y 16.ª de la C.E. En consecuencia solicita del Tribunal Constitucional que declare que las competencias controvertidas corresponden a la Generalidad de Cataluña, anulando el art. 2 del citado Real Decreto y, por necesaria conexión, la totalidad de sus preceptos, incluidos los artículos anteriormente expresados.

2. Manifiesta el Abogado de la Generalidad, en primer lugar, que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña acordó requerir de incompetencia al Gobierno de la Nación, a fin de que derogase los preceptos antes mencionados. El Gobierno, en su reunión del 23 de mayo de 1984, adoptó el Acuerdo, que fue notificado de inmediato, de no atender el requerimiento de incompetencia de que se ha hecho mención, por no estimarlo fundado, por lo que quedó formulado el correspondiente conflicto positivo de competencia, con arreglo a los siguientes fundamentos:

a) Tras la exposición de una serie de consideraciones generales dirigidas a poner de manifiesto el ámbito de aplicación de la Reglamentación objeto del conflicto y su carácter de norma de desarrollo del Código Alimentario Español, dado el enorme grado de detalle que alcanzan sus determinaciones, haciendo con ello utópica cualquier posibilidad de desarrollo o complementación por parte de la Generalidad de Cataluña, se entra en el análisis de los títulos competenciales que convergen en la citada Reglamentación para así hacer patente la alegada invasión de competencias por parte del Estado que justifica la formalización del conflicto positivo de competencias.

b) La competencia sobre el comercio interior y protección de los consumidores y usuarios se reconoce a la Generalidad de Cataluña en el art. 12.5 del Estatuto de Autonomía (E.A.C.), como una competencia exclusiva, que habrá de ejercerse de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la C.E. Por consiguiente, en el marco de la ordenación «general» de la actividad económica que corresponde al Estado, la Generalidad de Cataluña dispone de las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, incluida la inspección, en esta materia, conforme establece el art. 25.2 de su Estatuto.

Ninguno de los preceptos contenidos en la Reglamentación técnico-sanitaria en cuestión se vincula a los ámbitos funcionales que el art. 12.5 E.A.C. reserva a la competencia del Estado, por no tener nada que ver ni con las bases y organización de la «actividad económica general», ni con la política monetaria ni de precios, por lo que el Gobierno no puede escudarse en dicha reserva de competencias para dictar y hacer aplicables en Cataluña normas que sean propias de una regulación del comercio interior o para la defensa de los consumidores y usuarios, por lo que desde esta vertiente competencial el Real Decreto aparece viciado de incompetencia.

c) En materia de higiene (y, por tanto, de higiene alimentaria), la Generalidad de Cataluña ha asumido competencia exclusiva (art. 9.11 E.A.C.), aunque ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 17 del propio Estatuto que establece que en materia de sanidad interior sólo le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado. Esto es así porque la sanidad y la higiene son dos ámbitos competenciales diferentes, pero atendida la conexión que pueden guardar entre sí, el Estado ha querido aclarar que la competencia exclusiva de Cataluña en materia de higiene no empece la del Estado para dictar las bases, coordinar y efectuar la alta inspección de la sanidad interior. Debe entenderse, por tanto, que en materia de higiene se da una vinculación mucho menos intensa a una eventual legislación básica del Estado, por lo que al revestir casi todas las prescripciones de la Reglamentación impugnada el carácter de «policía de higiene» de los establecimientos minoristas de alimentación no podría el Gobierno, sin excederse de sus competencias, pretender la aplicación al territorio de Cataluña de unos preceptos que minuciosos y acabadamente regulan las condiciones de higiene exigibles tanto al personal como a dichos establecimientos.

d) Finalmente, en materia de sanidad interior, tras un examen de las normas dictadas a partir de la etapa preautonómica, se concluye que, en este campo, conforme al art. 17 del E.A.C. corresponden al Estado las bases, la coordinación general y la alta inspección y a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución, por lo cual el control de las operaciones de venta de alimentos al por mayor y al detall se ha elevado por obra del Estado al nivel de desarrollo de la legislación básica, motivo por el cual le pertenece en su territorio a la Comunidad Autónoma toda la producción normativa que haya de tener como punto de partida aquella legislación.

Se examina a continuación si los preceptos contenidos en la Reglamentación citada o alguno de ellos pueden tener el carácter de normas básicas. Partiendo de la exégesis de varias Sentencias del Tribunal Constitucional, se afirma que en la medida en que las normas en litigio son preceptos detallistas o especificadores están impidiendo que puedan considerarse como expresión de principios o directrices principales en la materia y, a la postre, dando claramente a entender que constituyen simples reglas de desarrollo de lo que podría ser básico. Además, si desde 1974 está en vigor el Código Alimentario Español que, con carácter general y para todo el territorio, determina las condiciones y requisitos mínimos que han de cumplirse, desde el punto de vista de la higiene y de la sanidad alimentaria, los centros, servicios, actividades y establecimientos sanitarios, la regulación que ahora se discute no podrá justificarse acudiendo a las competencias estatales para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, ni tampoco en las exigencias de la unidad de mercado y de la libre circulación de bienes, ya que la mencionada igualdad y las restantes exigencias vienen sobradamente garantizadas en este sector por las prescripciones del Código Alimentario.

Así pues, el Real Decreto en litigio no se ha limitado a fijar las bases para una Reglamentación Técnico-Sanitaria del Comercio Minorista de Alimentación, sino que constituye la propia Reglamentación con un grado tal de plenitud y concreción que convierte en inútil y superflua toda pretensión de desarrollo normativo por parte de la Generalidad de Cataluña, incidiendo así su art. 2 en las competencias de esta Comunidad en la medida en que declara aplicables al territorio catalán la totalidad de sus mandatos, y vulnera las competencias de desarrollo legislativo propias de la Comunidad Autónoma sobre la sanidad interior.

En suma, tanto desde el área del comercio interior y de la protección de los consumidores y usuarios como desde la vertiente más específica de la higiene y la sanidad, la Reglamentación examinada invade las potestades de desarrollo legislativo de la Generalidad de Cataluña que le corresponden en dichas materias, siendo manifiesto que dicha Reglamentación tiene como finalidad desarrollar el Código Alimentario, aspecto este que es inconciliable con las competencias que corresponden al Estado en materia de higiene y sanidad, que no alcanzan al desarrollo normativo. Por otra parte, se señala que el instrumento normal desde la Constitución para fijar las bases es la Ley, por lo que este Real Decreto es inconciliable con una normativa básica.

Finalmente, y como motivo adicional de la alegada invasión competencial, se señala que la Generalidad de Cataluña tiene en vigor el Decreto 459/1983, de 18 de octubre, sobre régimen sancionador en materia de comercialización de bienes y servicios, por lo que no cabría aplicar el art. 20 del Real Decreto impugnado en cuanto se remite al Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, sobre infracciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

3. Por providencia de 9 de julio de 1984 se acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia y dar traslado al Gobierno de la demanda y documentos presentados al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal legalmente establecida, aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes, dirigir al Tribunal Supremo comunicación a los efectos del art. 61.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal, ordenándose la publicación

de la formalización del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

4. Solicitada por el Abogado del Estado prórroga del plazo para formular alegaciones, se acordó concederla por diez días, en cuyo término compareció la representación del Estado formulando las alegaciones que siguen:

En primer lugar, el Letrado del Estado se refiere al argumento principal que se esgrime en el conflicto planteado en torno a la competencia estatal para regular, por medio de una Reglamentación técnico-sanitaria, determinados aspectos sanitarios de los establecimientos de venta al público, esto es, el que tal regulación no posee el carácter de norma básica.

En este punto, considera la representación del Gobierno de la Nación, con apoyo en la doctrina que se contiene en la STC 32/1983, que el Estado tiene evidentemente competencia para establecer las bases de la regulación sanitaria y que las Reglamentaciones correspondientes se encuentran, en principio, incluidas en la misma, sin que pueda constituir obstáculo la relación en el caso presente con la materia de comercio interior, ya que esta materia, dadas sus características, constituye un solo bloque normativo.

Afirma la parte promotora del conflicto que en el caso presente se trata de una materia de higiene, más que de sanidad, y que aquí debe, por tanto, exigirse «una menor vinculación a lo básico». Pero ha de afirmarse que tal vinculación a lo básico es la misma en todo caso; únicamente cabría discutir la extensión de la materia básica, pero tal discrepancia no puede solventarse *a priori* y en abstracto, sino en cada caso, examinando los textos correspondientes para determinar si revisiten o no el carácter de básicos.

Sorprende en este sentido la ausencia en el escrito de la Generalidad de Cataluña de una justificación concreta sobre la no consideración de básicos de los preceptos que se impugnan, puesto que lo único que se efectúa son afirmaciones genéricas, trayéndose a colación preceptos o artículos no impugnados, lo cual implica la vulneración de la carga procesal de fundamentar las propias aseveraciones, privando así de base al conflicto promovido.

Por otra parte, la argumentación utilizada parte de una parcial comprensión de en qué puedan consistir las bases que promulgue el Estado, con olvido de que una posible configuración del concepto incluye, como tal, los «requisitos mínimos», y desde esta perspectiva es claro el carácter básico de los requisitos que establecen los preceptos que se impugnan.

Así, los arts. 2, 3, 4 y 5 del Real Decreto conciernen exclusivamente al ámbito de aplicación del mismo.

Los arts. 6, 7, 8 y 9 contienen conceptos necesarios para su aplicación, siendo por tanto instrumentales del resto de la norma.

Los arts. 10.1, 14.1 y 14.11 son los únicos que contienen requisitos: en ellos, su carácter de mínimos parece evidente, así como la procedencia de que así deban considerarse en todo el territorio nacional, puesto que se refieren a los elementos configuradores del propio establecimiento, y a aspectos sustanciales del uso de tales elementos. Por lo demás, nada ha argumentado concretamente en contrario la Generalidad sobre el carácter no básico de estos preceptos.

Los arts. 19 y 20, que establecen el régimen de sanciones, son consecuencia de los anteriores; por otra parte, el carácter básico que debe revertir este régimen parece evidente, por afectar directamente a los derechos y obligaciones de los ciudadanos; y, por fin, no hay que olvidar que la impugnación que aquí realiza la Generalidad se apoya también en su propia Ley 15/1983, de 14 de julio, cuyos arts. 20.1 y 23.1, referentes a esta materia, se hallan precisamente impugnados por el Estado. En suma, la impugnación del Real Decreto objeto del conflicto se apoya en lo que parece ser la tesis principal de la Generalidad, esto es, que por constituir dicho Real Decreto «un desarrollo» nunca puede tener *a fortiori* el carácter de básico, prescindiendo incluso de los contenidos concretos; y no procede dictar, por tanto, ninguna Reglamentación una vez dictado el Código Alimentario. Se impugna así el simple hecho de dictar una Reglamentación: el haber «procedido abiertamente a dictar dicha Reglamentación» (p. 17).

Aquí parece subyacer una curiosa tesis: la de que los requisitos mínimos (y, por tanto, básicos) sólo pueden ser dictados «por una sola vez»; una vez dictados, cualquier nueva regulación o concreción o adición a los mismos, sea cual sea, nunca puede tener el carácter de básica. Y aquí, la existencia del Código Alimentario, según esta construcción, vedaría cualquier promulgación de Reglamentaciones técnico-sanitarias.

No puede compartirse esta concepción. En primer término, por la propia doctrina de la STC 32/1983, que permite expresamente tales Reglamentaciones y las conceptúa como básicas, en la cita realizada al principio del presente escrito. En segundo lugar, por el simple examen del Código Alimentario, que no contiene apenas ninguna regulación sobre los establecimientos de venta al público; únicamente en sus apartados 1.03.05 y 1.03.06 se hacen algunas indicaciones muy generales, cuya concreción o especificación puede mantenerse perfectamente en el plano de los requisitos mínimos.

Y, en último lugar, parece evidente que la tesis combatida no tiene justificación: las bases, y más cuando se trata de requisitos mínimos,

pueden en todo momento ser ampliadas por el Estado, sin perder tal condición; nada autoriza a congelarlas en el tiempo, una vez producida su primera promulgación; lo contrario es una posición formal y nominalista que no puede ser admitida.

Finalmente se hace una consideración final relativa al rango de la norma, sugerida en el escrito de la Generalidad *in fine*. Su carácter concreto permite que se realice por Real Decreto, ya que la doctrina de la STC 32/1983 sobre este punto se refería al establecimiento de bases con carácter general. Así, dice la Sentencia: «Lo que, sin embargo, no podrá hacer el Gobierno es definir en términos generales y por Real Decreto lo que es básico...».

Por lo que antecede, la representación del Gobierno de la Nación solicita se dicte Sentencia por la que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas, con desestimación de las pretensiones anulatorias formuladas en el conflicto.

5. Por providencia de 18 de enero último, se acordó señalar el día 24 del mismo mes para deliberación y votación de la Sentencia en el presente conflicto.

II. Fundamentos jurídicos

1. El conflicto competencial que trae ante este Tribunal el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña tiene su origen en el Real Decreto 381/1984, de 25 de enero, que aprobó, para su aplicación —y aplicación en todo el territorio nacional—, la Reglamentación técnico-sanitaria del comercio minorista de alimentación. La referida norma atiende, conforme a lo expresado en su texto, a la necesidad de proporcionar una mayor garantía al consumidor a través del control técnico y sanitario de los establecimientos minoristas de alimentación y abarca, en sus diferentes Títulos, una serie de definiciones y denominaciones, así como las condiciones generales de los establecimientos, del material y del personal, la enumeración de las manipulaciones permitidas y prohibidas, además de prescripciones sobre envasado y etiquetado de productos alimenticios y, finalmente, un apartado sobre régimen sancionador.

La representación de la Comunidad Autónoma promotora del conflicto constitucional de competencia alega que el art. 2 del Real Decreto que motiva el conflicto y, por necesaria conexión, todo el texto del articulado de dicha norma (y más en concreto los arts. 3 al 10.1, 14.1 y 11, 19 y 20, en cuanto han de ser aplicados en Cataluña por imperativo del mencionado art. 2) constituyen una invasión de las competencias que tiene atribuidas dicha Comunidad Autónoma por el Estatuto de Autonomía de Cataluña (E.A.C.) en materia de higiene, comercio interior, protección del consumidor y del usuario, y sanidad interior (arts. 9.11, 12.1.5 y 17), en relación con los arts. 148.1.21 y 149.1, 13 y 16 de la Constitución).

La impugnación se contrae, por consiguiente, al ámbito espacial de obligatoriedad de la Reglamentación del conflicto, en cuanto su cuestionado art. 2 establece que «la Reglamentación obliga a toda persona física o jurídica que, dentro del territorio nacional, dedique su actividad a la venta al por menor de productos alimenticios destinados al consumo humano...», sin que por tanto se ataque directamente, en relación con el conflicto planteado, el contenido de los preceptos que constituyen el conjunto de la Reglamentación en cuestión. Consecuentemente lo que se pide por la parte promotora del conflicto es que se anule el art. 2 del Real Decreto 381/1984, de 25 de enero, y, por conexión, el resto del contenido normativo que constituye la citada Reglamentación.

2. Según la parte promotora del conflicto, la aplicación de la norma a todo el territorio nacional y, por consiguiente, a la Comunidad Autónoma de Cataluña, invade, pues, las competencias que tiene atribuidas dicha Comunidad como propias y exclusivas por el E.A.C. en materia de comercio interior y protección de los consumidores y usuarios así como en las áreas de higiene y sanidad, referidas al campo de la alimentación.

Por su parte, el Abogado del Estado sostiene que la norma en conflicto es una manifestación de la potestad del Estado para establecer las bases de la regulación sanitaria, a través de unos «requisitos mínimos» que deben ser admitidos como tales en todo el territorio de la Nación, independientemente del rango de la norma.

A la vista de los títulos competenciales que se invocan por las partes en el presente conflicto, cabe destacar que en conexión con el precepto del art. 51 de la Constitución, que impone a los «poderes públicos» garantizar la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los mismos (núm. 1), y establece que «la Ley regulará el comercio interior» (núm. 3), el art. 148.1.21 prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de sanidad e higiene, mientras que el art. 149.1.16 señala que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad. Pues bien, la Generalidad de Cataluña, conforme establece el art. 9.11 de su Estatuto, ha asumido competencia exclusiva en materia de higiene, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 17.1, que, con respecto a la sanidad interior, delimita el ámbito competencial de la Comunidad atribuyéndole el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del

Estado, competencias éstas que previamente le habían sido traspasadas en la etapa preautonómica (Real Decreto 2210/1979) y que se han visto desarrolladas por la Ley 15/1983, de la Generalidad de Cataluña, de Higiene y Control alimentario, sobre cuya constitucionalidad se ha pronunciado este Tribunal en STC 87/1985, de 16 de julio.

Además, el art. 12.1.5 del E.A.C., confiere a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia y siempre de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general del Estado.

Por último ha de señalarse que con arreglo al art. 25.2 del E.A.C. corresponde a la Generalidad en el ejercicio de sus competencias exclusivas, según proceda, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección.

De lo que antecede se sigue que el orden o ámbito competencial en que procede enmarcar el presente conflicto es plural, debiendo recordarse que según doctrina de este Tribunal, reiterada recientemente por la STC de 20 de diciembre de 1988 (que cita y recoge doctrina contenida en Sentencias anteriores), el examen de la norma en conflicto a efectos competenciales ha de llevarse a cabo atendiendo sobre todo al sentido y finalidad propios con que los varios títulos competenciales se ha recogido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y teniendo presente, además, tanto el carácter de la disposición en cuestión como el objetivo predominante de la misma.

En este caso, el carácter y la finalidad de la norma impugnada quedan suficientemente explícitos en el breve preámbulo de la misma, que señala la necesidad de un «control técnico y sanitario de los establecimientos minoristas de alimentación», para «proporcionar una mayor garantía al consumidor». Resulta claro, por consiguiente, que independientemente del valor que por la promotora del conflicto se atribuye a sus competencias en materia de comercio interior y de defensa del consumidor y usuario, que cabe considerar hechas a mayor abundamiento, el título competencial que ha de ponderarse de modo principal es el relativo a la higiene y sanidad alimentaria (en la vertiente de la policía de la higiene de las instalaciones, de los materiales y del personal al servicio de dichos establecimientos).

3. En lo tocante a las materias relativas a la higiene y la sanidad, ya hemos señalado que el art. 149.1.16 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación general de la sanidad, y el E.A.C., por su parte, reconoce a la Generalidad de Cataluña la competencia exclusiva sobre higiene, correspondiéndole el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior (arts. 11 y 17.1). Procede, por consiguiente, determinar si la norma en conflicto puede ser considerada, tal como afirma la representación del Estado, como una regulación de carácter básico, lo que conllevaría la legitimidad del ejercicio de las competencias normativas por parte del Estado.

A tal efecto es preciso partir de la doctrina que este Tribunal ha elaborado a través de numerosas decisiones acerca del concepto de «norma básica» y que recientemente se ha plasmado, entre otras, en las SSTC 69 y 80/1988, de 19 y 28 de abril; 182/1988, de 13 de octubre, y últimamente en la 248/1988, de 20 de diciembre. Conforme a lo recogido en el fundamento jurídico 4.º de esta última, «corresponde al legislador estatal definir lo básico observando estrictamente las prescripciones constitucionales y estatutarias, y a este Tribunal controlar en última instancia dicha definición. El ejercicio de aquella función normativa del Estado y del sucesivo control jurisdiccional ha de venir orientado por dos finalidades esenciales. En primer lugar, el Estado debe garantizar, a través de las normas básicas, un común denominador normativo —dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales— a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en atención a sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto. A la satisfacción de esta finalidad responde el concepto material de «norma básica», que impide considerar como tal cualquier precepto que en realidad no tenga ese carácter y vacíe de contenido o cercene las competencias autonómicas. En segundo término, en la definición de lo básico deben observarse también las imprescindibles garantías de certidumbre jurídica, que permitan a las Comunidades Autónomas conocer con la mayor exactitud posible cual es el marco normativo al que deben sujetarse en el ejercicio de sus competencias de desarrollo de la legislación estatal básica. A esta segunda finalidad se orienta la exigencia de que las «bases» se regulen, en principio, por Ley formal y de que la propia Ley declare expresamente el alcance básico de todas o parte de sus normas o, al menos, permita inferir esta condición de las mismas sin especial dificultad. No obstante es admisible, como excepción, que el Gobierno de la Nación pueda regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia cuando resultan necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases, excepción o dispensa de la exigencia normal de suficiencia de rango normativo, que encuentra su principal justificación en el caso de la legislación preconstitucional —o anterior a la aprobación de los Estatutos de Autonomía—, es decir, en aquellos supuestos en que no le era posible al

Estado prever la ulterior atribución de competencias a las Comunidades Autónomas y desplegar la correspondiente actividad legislativa de delimitación de lo básico. Pero incluso en tales casos excepcionales ha de atenderse, junto al criterio del concepto material de "norma básica", a una elemental exigencia de seguridad jurídica, que impide calificar de básicos otros preceptos que aquellos respecto de los cuales esta naturaleza pueda inferirse sin dificultad».

En el caso presente la norma impugnada no contiene expresión ni alusión alguna referente al carácter de básica, ni cabe inferir de su estructura, o de su contenido tal calificación, siendo de observar al respecto que la posibilidad de la inferencia, por lo que antes se ha dicho del carácter excepcional de la vía del Decreto en este punto, es obviamente mucho más limitada a partir de un Decreto que de una Ley. Como pone de manifiesto la representación de la Generalidad, dicha norma contiene una minuciosa y variada regulación «en la que se incluyen preceptos del más variado contenido que hace imposible identificar, de manera suficientemente segura, cuales de ellos pueden ser básicos»; y, por otra parte, tal ordenación reglamentaria no se conecta directamente con una ley formal de bases sino que constituye, como en su día mantuvo el Gobierno, el desarrollo de un precepto igualmente reglamentario como es el Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre, por el que se aprobó el texto del Código Alimentario Español. No puede ciertamente exigirse en este caso que el Estado hubiera de cumplir en aquella fecha las exigencias formales de rango normativo posteriormente requeridas para la definición de las bases. Pero aun en la hipótesis de que se diese por bueno el carácter básico de las normas contenidas en el código Alimentario Español, dado que «en ocasiones lo básico podría deducirse de la legislación preconstitucional que fuese compatible con la Constitución» (STC 102/1988, fundamento jurídico 5^o), no podría prevalecer de tal calificación cualquier norma que se dictara en su desarrollo sin tener en cuenta que una aplicación extensiva y más aún, excesiva, de lo básico conlleva una ruptura del equilibrio competencial que la Constitución ha querido establecer en esta materia, y que sigue siendo válida la doctrina repetidamente expuesta por este Tribunal en el sentido de que sólo puede ser aceptada la calificación de básicos respecto de aquellos preceptos que, por su contenido, pueden considerarse como tales, sin dificultad alguna. A este respecto baste considerar que la norma en conflicto, como ya se ha señalado, no contiene

declaración alguna que la califique como básica, tratándose, como se trata, de un desarrollo reglamentario de una norma que reviste igual carácter, y que no resulta factible inferir de su contenido tal carácter; y que tampoco puede afirmarse que contiene unos «requisitos mínimos» en orden a la higiene y sanidad alimentarias exigible en todo el territorio nacional, siendo así que es un conjunto de disposiciones exhaustivo que vacía de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas constitucionalmente reconocidas en esta materia, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

En conclusión, y a tenor de lo hasta aquí expresado, procede declarar que, al carecer el Real Decreto controvertido de carácter básico, su aplicación en la Comunidad Autónoma de Cataluña, por obra de su artículo 2, no respeta las competencias que la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuyen a dicha Comunidad, por lo que debe declararse no aplicable directamente en ésta.

FALLO

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

Ha decidido

Que el Real Decreto 381/1984, de 25 de enero, que aprobó la Reglamentación técnico-sanitaria del comercio minorista de alimentación, en cuanto declara, en su art. 2, aplicable «dentro del territorio nacional» dicha norma, no respeta las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por lo que no es directamente aplicable en el ámbito de dicha Comunidad.

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

Dada en Madrid a veintiséis de enero de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa y Luis López Guerra.

4055 Pleno. Sentencia 14/1989, de 26 de enero. Conflicto positivo de competencia 553/1984. Promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en relación con la Resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de dicha Comunidad, de 17 de febrero de 1984, por la que se establecen bases de ejecución para la financiación al poricultor de la inmovilización de carne porcina durante la campaña de 1984.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 553/1984, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en relación con la Resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de dicha Comunidad, de 17 de febrero de 1984, por la que se establecen bases de ejecución para la financiación al poricultor de la inmovilización de carne porcina durante la campaña de 1984. Ha comparecido el Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, representado por el Letrado don Antonio Aguiló Monjo. Y ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 18 de julio de 1984, el Abogado del Estado, en representación procesal del Gobierno de la Nación, plantea conflicto positivo de competencia frente a la Resolución de 17 de febrero de 1988, de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en la que «se establecen las bases de ejecución para la financiación al poricultor de la inmovilización de carne de porcino durante la campaña de 1984»; una vez

desatendido por el Gobierno de dicha Comunidad el correspondiente requerimiento de incompetencia que se le dirigió.

2. La fundamentación jurídica expuesta en el escrito de planteamiento del conflicto de competencias puede resumirse del siguiente modo:

a) A través de una financiación subvencionada con cargo a los presupuestos de la propia Comunidad Autónoma y mediante la Resolución impugnada, el Consejo de Gobierno incentiva la inmovilización de carne porcina por unos plazos fijados por la propia Administración autonómica para la campaña de 1984. Además, y con la finalidad de fijar las condiciones de dicha financiación, se establece una clasificación de canales y pesos de acuerdo con sus precios por kilogramo (base quinta). Todo ello se hace con una pretendida cobertura en la competencia autonómica sobre «agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía» que recoge el art. 148.1.7 de la Constitución y asume el art. 10.8 del Estatuto de las Islas Baleares con idéntico tenor. Sin embargo, el contenido de la Resolución objeto de conflicto configura una medida típica de ordenación del mercado agropecuario que excede de este ámbito competencial para adentrarse en las facultades que deben corresponder al Estado. De este modo, la Ley 26/1988, de 20 de junio, sobre creación del Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y precios Agrarios (FORPPA), cuando precisa las funciones de este Organismo en su art. 2 se refiere: A la compra, almacenamiento y financiación de productos agrarios para la venta en el mercado interior o para su exportación [letra f)], y a la política de primas y subvenciones [letra g)]; por otra parte y en esta misma línea de razonamiento, debe recordarse que la ordenación de los mercados de productos agropecuarios no se efectúa normalmente de manera coactiva, sino a través de unos medios instrumentales que permitan canalizar el libre juego de las fuerzas de mercado.

En virtud de estas razones, la actividad controvertida tampoco puede encuadrarse en el ejercicio de la potestad de gasto público o en la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, pues la cuestión consiste en reconocer que la titularidad de las funciones de ordenación de este mercado corresponde al Estado, en cuanto parte esencial de la ordenación general de la economía y que, por consiguiente, la resolución discutida incurre en una extralimitación de las competencias autonómicas sobre ganadería.

b) Partiendo de este planteamiento global, la representación del recurrente recuerda el alcance de la cláusula «ordenación general de la economía» como competencia estatal que delimita las competencias autonómicas en general, y entre ellas, las relativas a agricultura y