

# 1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## 1.3.1. SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cura de Francesc de Carreras i de Joaquim Ferret

Sentència 13/1989, de 26 de gener. Exigències formals de les normes bàsiques.

*Ponent:*

Antoni Truyol Serra

El Tribunal Constitucional segueix en aquesta sentència la línia empresa en diverses sentències de 1988 amb vista a exigir, per raons de seguretat jurídica, que el legislador estatal assenyali expressament —o es pugui fàcilment deduir— quins preceptes són bàsics, així com imposar, tret de supòsits excepcionals, la llei formal com a instrument normatiu de les bases. Conseqüent amb aquesta posició, el Tribunal declara no directament aplicable a Catalunya el Reial Decret 381/1989, de 25 de gener, que aprovà la Reglamentació Tècnica-Sanitària del Comerç Minorista de l'Alimentació:

*«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 basta 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».*

J. F.

Sentència 14/1989, de 26 de gener. conflicte positiu de competència 553/1984. Competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en matèria d'agricultura (art. 148.1.7 CE i 10.8 EA de les Illes Balears).

*Ponent:*

Eugenio Díaz Eimil

1. El Govern central planteja aquest conflicte de competència en relació amb la Resolució, de 17 de febrer de 1984, de

bases d'execució per al finançament de la immobilització de la carn porcina durant la campanya de 1984 a les Illes, de la Conselleria d'Agricultura i Pesca de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

El Tribunal Constitucional tracta de resoldre dos problemes:

- a) Si la competència exclusiva, en matèria d'agricultura i ramaderia que l'art. 10.8 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat de les Balears els atribueix, ha estat o no exercida en el marc de l'ordenació general de l'economia, com estableix aquest precepte; i, més concretament, si s'ha excedit o no en les directrius generals establertes per l'Estat en matèria d'ordenació i regulació del mercat agropecuari.
- b) Es planteja un problema complementari en relació amb la rellevància que el principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes té en el conflicte.

2. L'advocat de l'Estat argumenta el plantejament del conflicte perquè la Resolució incentiva la immobilització de la carn porcina durant la campanya de 1984 mitjançant una classificació pròpia dels canals i preus que es beneficiaran d'aquest incentiu. El contingut d'aquesta Resolució seria una mesura típica d'ordenació del mercat agropecuari i, per tant, entraria en l'àmbit de competències de l'Estat, com a ordenació general de l'economia. La llei 26/1968, de 20 de juny, de creació del Fons d'Ordenació i Regulació de Produccions i Preus Agraris (FORPPA), estableix la compra, emmagatzematge i finançament dels productes agraris, així com la política de primes i subvencions entre les funcions d'aquest organisme. Totes aquestes mesures serien uns mitjans instrumentals que permetrien el joc lliure de les forces del mercat.

La seva argumentació continua amb la clàusula de «l'ordenació general de l'economia» que seria la que delimitaria les competències autonòmiques en matèria d'agricultura i ramaderia, havent-se d'a-

plicar la doctrina de la unitat de l'ordre econòmic unitari (STC 18/1983, f. 5). En els models comparats es reserva la política general de preus als poders centrals.

La base 5 de la Resolució estableix una classificació de canals i preus diferent de la regulada per l'Estat en l'OM de 5 de novembre de 1981, i no compleix la regulació general de la campanya de 1984 realitzada per l'Estat en el Reial Decret 1949/1983, de 13 de juliol, en el qual s'habiliten actuacions anàlogues del FORPPA per assegurar el proveïment del mercat i el control dels preus.

Finalment, l'advocat de l'Estat argumenta que aquesta mesura autonòmica sobrepasa el límit material que estableix l'art. 139.2 CE que impedeix l'adopció de mesures que de forma directa o indirecta obstaculitzen la circulació lliure de béns a tot el territori espanyol. Tant les mesures que incentiven la mobilització, com la immobilització de la carn porcina en una Comunitat Autònoma determinada seria contrària a la unitat del mercat nacional.

3. El lletrat de la Comunitat Autònoma de les Illes al·lega que la Resolució no és una actuació directa per ordenar i regular el mercat agropecuari, sinó que és una mesura d'ajut a determinades empreses mitjançant la tècnica de la subvenció que consisteix a finançar determinats punts d'interès amb préstecs sol·licitats a la Caixa d'Estalvis i Mont de Pietat de les Balears, per un import global de 34 milions de pessetes.

L'objectiu de la mesura és la immobilització de la carn porcina, mitjançant aquesta ajuda, per oferir el producte al mercat en el moment més oportú, ja que la immobilització té un cost elevat per als petits ramaders. No és una activitat que vagi dirigida directament a ordenar el mercat, tot i que hi pugui incidir.

Els art. 148.1.7 CE i 10.8 EA attri-

bueixen la competència exclusiva en matèria d'agricultura i ramaderia a la Comunitat, i la seva aplicació pública es tradueix en tècniques de foment i subvenció. Si s'imposa el respecte de l'ordenació general de l'economia com a límit, de manera que s'impedis qualsevol activitat amb contingut econòmic, es buidaria la competència econòmica. El lletrat continua al·legant que la quantia de la subvenció és mínima (1.360.000 pes.), i que l'Estat no té un títol competencial genèric en matèria de subvencions a la ramaderia.

Aquesta Resolució seria compatible amb les competències del FORPPA, la competència del qual en subvencions es reduiria al que pot ser qualificat com a bàsic per a l'ordenació general de l'economia. A més, la finalitat del RD 1949/1983 és la intervenció directa en el mercat de la carn, quan es produeixen fluctuacions de preu significatives, finalitat força diferent de la de la Resolució impugnada.

Aquesta activitat seria de foment, i estaria legitimada pel principi d'autonomia financera. L'art. 139.2 CE no incidiria en la delimitació competencial; solament podria servir de fonament per a la declaració d'inconstitucionalitat.

4. El Tribunal Constitucional resol, en primer lloc, els problemes relatius al contingut i abast de l'autonomia financera de les comunitats autònomes, aplicant la doctrina general ja fixada en la seva jurisprudència. L'autonomia financera suposa una disposició plena dels mitjans financers, però no implica que es pugui finançar o subvencionar qualsevol tipus d'activitat, sinó solament aquelles sobre les quals es tinguin competències. La competència de despesa no és, per ella mateixa, un títol competencial que pugui alterar el sistema de distribució de competències. L'art. 1.1 LOFCA vincula

l'autonomia financera al desenvolupament i execució de les competències pròpies. El finançament o subvenció s'ha d'aplicar a activitats en què, per raó de la matèria, es posseeixin competències (STC 30/1982, de 30 de juny, 95/1986, de 10 de juliol —vegeu comentari, *Autonomies* núm. 6, 1987, p. 141-144—, 145/1986, de 25 de novembre —vegeu comentari, *Autonomies* núm. 7, 1987, p. 136-137—, 201/1988, de 27 d'octubre). Les subvencions serien simples actes d'execució de competències (STC 95/1986, de 10 de juliol —vegeu comentari, *Autonomies* núm. 6, 1987, p. 141-144).

L'art. 139.2 CE tampoc seria un precepte atributiu de competències, sinó que seria un límit per a les competències autonòmiques i estatals, i, per tant, inadequat per resoldre un conflicte de competències.

5. La solució del problema s'ha de buscar en els preceptes que atribueixen les competències. Aquests preceptes preveuen un supòsit de concurrència de competència autonòmica específica (sobre agricultura i ramaderia) i una competència genèrica estatal (d'ordenació general de l'economia).

En primer lloc, el Tribunal Constitucional utilitza un argument *ad absurdum* quan estableix que si es considera que qualsevol mesura autonòmica de contingut econòmic que incideixi en el mercat agro-pecuari vulnera la competència estatal d'ordenació i regulació del mercat, això equivaldria a negar la competència de la Comunitat Autònoma.

En segon lloc, defineix quin seria el marc general de la distribució de competències. Correspondria a l'Estat, per la seva competència d'ordenació general de l'economia, establir les directrius globals de regulació i ordenació del mercat agro-pecuari, entre les quals:

- a) La política general de preus i proveïments.
- b) L'orientació de les mesures d'intervenció dirigides a aconseguir l'establització d'aquest mercat.

La Comunitat Autònoma, en el marc de les directrius generals, tindria competència per adoptar les mesures que no fossin contràries, sinó complementàries, concurrents o neutres, per millorar les estructures agrícoles o ramaderes que no suposin una intervenció negativa o distorsionadora de l'ordenació general de l'economia.

En aquest marc general de definició, el Tribunal Constitucional opta per resoldre aquests conflictes amb el mètode casuístic, de forma que en cada supòsit concret haurà d'examinar el contingut i l'abast de la decisió autonòmica per determinar si contradiu o no les directrius generals de la política econòmica agropecuària estatal.

En aquest cas concret, l'Estat va aprovar les directrius generals en el Reial Decret 1949/1983, de 13 de juliol. La Comunitat Autònoma en concurrència va aprovar finançar la immobilització de la carn porcina, per permetre que els petits ramaders anessin al mercat en èpoques més rentables, i els col·locava en una situació similar a la d'altres ramaders amb productes menys corruptibles o amb possibilitats d'ésser immobilitzats amb un cost menor.

La Resolució no tendria a regular el preu del mercat, sinó que seria una mesura de finançament per potenciar i millorar les estructures de la ramaderia porcina balear, amb un pes escàs en el mercat nacional. A més, no s'han aportat dades suficients, mitjançant les quals es pugui justificar que s'ha alterat les directrius generals establertes per l'Estat. Per això, el Tribunal Constitucional conclou que la Resolució no excedeix el límit que

imposa l'art. 10.8 EA, sense que s'hagi extralimitat en les competències de la Comunitat.

6. El sector de l'agricultura i la ramaderia és excessivament complex, i no és fàcil delimitar les competències que poden correspondre al Govern central i a les comunitats autònomes. En el nostre sistema jurídic, la competència és atorgada, amb caràcter exclusiu, a la Comunitat Autònoma. En aquest esquema, ja que existeix una clàusula d'ordenació general de l'economia, en alguns casos es permetria l'actuació del poder central. Aquesta actuació, si més no *a priori*, dependria del fet que l'activitat econòmica fos susceptible d'afectar les relacions interautonòmiques, és a dir, la unitat del mercat.

El supòsit competencial que ens ocupa no és de caràcter exclusiu, ja que la Comunitat no té una disponibilitat total sobre la matèria, com tampoc s'exclou l'altra instància de poder. Seria, més aviat, un dels supòsits de concurrència parcial, ja que la delimitació competencial no recau sobre la totalitat de la matèria o de la funció (legislativa o executiva), sinó que ambdós ens tenen competències de la mateixa naturalesa, tant de legislació com d'execució. La competència apareixeria repartida en graus o separada segons el tipus d'actuació. Es podria arribar a donar el cas que existissin dues normes, una estatal i una altra autonòmica, amb el mateix abast i contingut.

El Tribunal Constitucional utilitza el mètode de la ponderació, per resoldre el conflicte, aplicat a un supòsit de concurrència competencial. Estableix la comparació entre dos tipus de competència, una genèrica, la de l'Estat, en virtut de la clàusula d'ordenació general de l'economia, i l'altra específica, la de la Comunitat Autònoma, en virtut de la competència exclusiva en matèria d'agricultura i ramaderia. Un cop definits els termes de

la comparació, el Tribunal Constitucional passa a examinar les directrius generals, i s'estableix una espècie de criteri de prevalència de la competència genèrica.

Amb l'establiment del mètode que utilitza el Tribunal Constitucional, amb aquests termes, per resoldre aquests conflictes, no pot passar per alt la problemàtica que pot implicar, ja que es pot convertir una competència de caràcter exclusiu —si més no, en teoria—, en una competència de tipus residual; és a dir, la Comunitat Autònoma podrà actuar en tot el que no contradigui l'actuació genèrica del Govern central. Per això, si es vol utilitzar el mètode de la concretització, cal definir quines competències concretes materials s'ha d'incloure en la clàusula de l'ordenació general de l'economia, i s'han de detallar de manera exhaustiva.

El Tribunal Constitucional, amb un caràcter obert, defineix aquesta clàusula a l'àmbit agro-pecuari quan diu que permet a l'Estat establir les *directrius globals* d'ordenació i regulació del mercat agro-pecuari *nacional*, entre les quals hi hauria la política *general* de preus i proveïments i les mesures d'intervenció per aconseguir l'estabilització dels mercats. D'aquest criteri es poden deduir algunes conseqüències:

- a) Quan la decisió autònoma afecti l'ordenació del mercat, però solament en l'àmbit autònom, sense que tingui conseqüències a la resta del mercat estatal, s'exercirà la competència conformement a l'esquema constitucional.
- b) El Tribunal Constitucional vol introduir criteris funcionals per a la delimitació de la competència; en aquest sentit, la regulació global i general de l'ordenació del mercat correspondria a l'Estat, mentre que l'ordenació específica del mercat correspondria a la Comunitat Autònoma. Aquesta orde-

nació específica hauria de ser neutra respecte a l'ordenació global.

- c) El Tribunal Constitucional estableix criteris concrets que han d'entrar en la competència estatal en aquesta matèria: la política general de preus i les mesures destinades a l'estabilització del mercat. Aquests criteris s'han de traduir en mesures destinades a establir un preu màxim del producte o a evitar fluctuacions en aquest nivell màxim, sempre d'acord amb les obligacions que es puguin derivar de la normativa de la CEE, les quals podrien ocasionar la necessitat d'una uniformització del mercat intern. Ara, aquestes mesures deixen intactes les mesures autonòmiques que es poden adoptar respecte a la comercialització del producte.

En el cas concret que ens ocupa, el Tribunal Constitucional adopta tres criteris per examinar l'adequació de la decisió autònoma a les directrius globals de l'Estat:

- a) L'àmbit territori-material de la decisió (la Resolució en qüestió està destinada a potenciar i millorar les estructures de la ramaderia porcina balear, i no a l'ordenació del mercat nacional).
- b) La importància de l'efecte que pugui causar la mesura en l'economia nacional (la ramaderia porcina balear ocupa poc espai en el mercat nacional i la quantia econòmica de la subvenció és mínima, no susceptible d'alterar el preu).
- c) La importància del destinatari de la mesura (petits ramaders locals, els quals sofreixen un cost econòmic elevat en cas d'immobilització).

Del conjunt dels criteris jurisprudencials plantejats en aquest conflicte de

competència, si bé ha obert el camí per intentar establir una delimitació entre els àmbits competencials respectius, no s'ha resolt d'una manera suficientment satisfactòria. Continuen sense resoldre's tot un seguit de problemes:

- a) El criteri de la resolució del conflicte segons la generalitat o especificitat de la decisió adoptada sembla que busqui una distribució de competències funcional, en un sentit semblant al que s'aplica quan es distribueixen les competències entre la normativa bàsica i la normativa de desenvolupament o legislació-execució. Aquests criteris no es poden aplicar en un supòsit concurrencial com el present, en el qual ambdós ens conserven funcions idèntiques. El sistema de distribució de competències ha de ser estrictament material, en el sentit de poder delimitar els àmbits precisos d'actuació.
- b) Ja que el mètode de concretització es basa en una comprovació de l'adequació de la mesura específica a la directriu global, corresponent ambdues a àmbits exclusius, s'hauria d'operar una interpretació de caràcter restrictiu pel que fa a l'àmbit d'aplicació de la

directriu global, ja que en el cas contrari es podria arribar a convertir una competència exclusiva en residual.

- c) L'àmbit d'aplicació material de la clàusula d'ordenació general de l'economia s'ha de concretar de manera precisa, tenint en compte, en primer lloc, que la mesura ha de tenir un caràcter interautonòmic. L'organització del mercat agro-pecuari afectaria la política general de preus i la seva estabilització; és a dir, l'interès estatal s'hauria de concretar en l'establiment del nivell màxim d'un preu, amb les mesures necessàries per estabilitzar-lo, evitant una càrrega inflacionista al sistema econòmic general.
- d) Si s'adopta aquest criteri per al repartiment competencial, s'aconseguiria la delimitació de l'àmbit competencial autonòmic, en el sentit que li correspondrien les mesures destinades a la comercialització agrària i ramadera i les funcions d'ajut (subvencions) i instrumentals (concessió de crèdits), sense que per això s'afecti el nivell màxim d'un preu, ja que aquestes mesures tenen per objectiu la seva disminució.

Juan Carlos Gavara de Cara

**Sentència 15/1989, de 26 de gener. Recursos d'inconstitucionalitat núm. 728, 731 i 735/1984. Defensa del consumidor i l'usuari.**

El Tribunal Constitucional resol els recursos d'inconstitucionalitat interposats, respectivament, pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, pel Govern Basc i per la Junta de Galícia contra la Llei 26/1984, de 19 de juliol, general per a la defensa dels consumidors i usuaris.

La Sentència s'estructura en dues parts clarament diferenciades, en la primera el Tribunal posa en qüestió la competència

de l'Estat per dictar una Llei referent a la matèria «defensa del consumidor i usuari» en general, mentre que en la segona, resol un per un els problemes de constitucionalitat plantejats per les parts recurrents. Amb aquesta estructura és fàcil deduir que el nucli doctrinal de la sentència que ens ocupa es conté a la primera part d'aquesta, quan el Tribunal clarifica quin és la distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes en