

1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.3.1. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Francesc de Carreras y Joaquim Ferrer

Sentencia 13/1989, de 26 de enero. Exigencias formales de las normas básicas.

Ponente:

Antoni Trunyol Serra

El Tribunal Constitucional sigue en esta sentencia la línea emprendida en diversas sentencias de 1988 en orden a exigir por razones de seguridad jurídica que el legislador estatal indique expresamente —o se pueda fácilmente deducir— qué preceptos son básicos, así como imponer, excepto supuestos excepcionales, la ley formal como instrumento normativo de las bases. El Tribunal, consecuente con esta postura, declara no directamente aplicable en Cataluña el Real Decreto 381/1989, de 25 de enero, que aprobó la Reglamentación técnico-sanitaria del Comercio Minorista de Alimentación.

«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 ca-

rácter, 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 la misma.»

J. F.

Sentencia 14/1989, de 26 de enero. Conflicto positivo de competencia 553/1984. Competencias de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de agricultura (art. 148.1.7 CE y 10.8 EA de las Islas Baleares).

Ponente:

Eugenio Díaz Eimil

1. El presente conflicto de competencia lo plantea el Gobierno Central frente

al Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en relación a la Resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de dicha Comunidad, de 17 de febrero de 1984, mediante la cual se esta-

blecían las bases de ejecución para la financiación de la inmovilización de la carne porcina durante la campaña de 1984 en dicha Comunidad.

Dos son los problemas centrales que el TC trata de resolver: *a)* Si la competencia exclusiva que en materia de agricultura y ganadería atribuye a la Comunidad de Baleares el art. 10.8 de su Estatuto de Autonomía ha sido o no ejercida en el marco de la ordenación general de la economía, tal como establece dicho precepto; y más concretamente, si se ha excedido o no de las directrices generales establecidas por el Estado en materia de ordenación y regulación del mercado agropecuario; *b)* Se plantea un problema complementario en relación a la relevancia que en el conflicto tiene el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas.

2. El Abogado del Estado argumenta el planteamiento del conflicto porque la Resolución incentiva la inmovilización de la carne porcina durante la campaña de 1984, estableciendo una propia clasificación de los canales y precios que se van a beneficiar de esa incentivación. El contenido de esta Resolución sería una medida típica de ordenación del mercado agropecuario, que entraría en el ámbito competencial del Estado, es decir, en la ordenación general de la economía. La Ley 26/1968, de 20 de junio, sobre creación del Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA) establece entre las funciones de dicho organismo la compra, almacenamiento y financiación de los productos agrarios, así como la política de primas y subvenciones. Todas estas medidas serían unos medios instrumentales que permitirían el libre juego de las fuerzas del mercado.

Siguiendo su argumentación la cláusula de «la ordenación general de la econo-

mía» sería la que delimitaría las competencias autonómicas en materia de agricultura y ganadería, debiéndose aplicar la doctrina de la unicidad del orden económico nacional, asentada en la STC 1/1982, de 28 de enero. Cualquier medida dirigida a la ordenación de mercados agropecuarios supondría una fragmentación del orden económico unitario (STC 18/1982, FJ 5). Dentro de los modelos comparados se reserva a los poderes centrales la política general de precios.

La Base 5 de la Resolución establece una clasificación de canales y precios distinta a la regulada por el Estado en la OM de 5 de noviembre de 1981, ni cumple la regulación general de la campaña para 1984 realizada por el Estatuto en el RD 1949/1983, de 13 de julio, donde se habilitan actuaciones análogas del FORPPA para asegurar el abastecimiento del mercado y el control de los precios.

Por último, el Abogado del Estado argumenta que esta medida autonómica sobrepasa el límite material que establece el art. 139.2 CE que impide la adopción de medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libre circulación de bienes en todo el territorio español. Tanto medidas que incentivarán la movilización, como la inmovilización de la carne porcina en una determinada Comunidad autónoma sería contraria a la unidad del mercado nacional.

3. El Letrado de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares alega que la Resolución no es una actuación directa para ordenar y regular el mercado agropecuario, sino que es una medida de auxilio para determinadas empresas a través de la técnica de la subvención consistente en financiar determinados puntos de interés de préstamos solicitados a la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Baleares, por un montante global de 34 millones de pesetas.

El objetivo de la medida es la inmovilización de la carne porcina mediante esta ayuda, para ofrecer el producto al mercado en el momento más oportuno, dado el elevado coste de la inmovilización para los pequeños ganaderos. No sería una actividad dirigida directamente a ordenar el mercado, aunque pueda tener incidencia en él.

Los art. 148.1.7 CE y 10.8 EA atribuyen la competencia exclusiva a la Comunidad en materia de agricultura y ganadería, cuya función pública se traduce en técnicas de fomento y subvención. Si se impone como límite el respeto a la ordenación general de la economía, de tal modo que impidiera cualquier actividad de contenido económico, se vaciaría de contenido la competencia autonómica. Sigue alegando el Letrado que la cuantía de la subvención es mínima (1.360.000 ptas.), y que el Estado no posee un título competencial genérico en materia de subvenciones a la ganadería.

Esta Resolución sería compatible con las competencias del FORPPA, cuya competencia sobre subvenciones quedaría reducida a lo que pueda calificarse como básico para la ordenación general de la economía. Además la finalidad del RD 1949/1983 es la intervención directa en el mercado de la carne cuando se producen fluctuaciones de precios significativas, finalidad bien distinta a la de la Resolución impugnada.

Esta actividad sería de fomento que vendría legitimada por el principio de autonomía financiera. El art. 139.2 CE no incidiría en la delimitación competencial; tan sólo podría servir de fundamento para la declaración de inconstitucionalidad.

4. El TC resuelve, en primer lugar, los problemas relativos al contenido y alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, aplicando la

doctrina general ya asentada en su Jurisprudencia. La autonomía financiera supone la plena disposición de los medios financieros, pero no por ello se podrá financiar o subvencionar cualquier tipo de actividad, sino tan sólo sobre las que se tengan competencias. La competencia de gasto no es por sí sola un título competencial que pueda alterar el sistema de distribución de competencias. El art. 1.1 LOFCA vincula la autonomía financiera al desarrollo y ejecución de las competencias propias. La financiación o subvención ha de ser aplicada a actividades en las que, por razón de la materia, se ostenten competencias (SSTC 30/1982, de 30 de junio, 95/1986, de 10 de julio (Vid. comentario, *Autonomías*, 1987, n. 6, P. 141-144); 145/1986, de 25 de noviembre (Vid. comentario, *Autonomías*, 1987, n. 7, P. 136-137); 201/1988, de 27 de octubre). Las subvenciones serían simples actos de ejecución de competencias (STC 95/1986, de 10 de julio (Vid. Comentario, *Autonomías*, 1987, n. 6, P. 141-144).

El art. 139.2 CE tampoco sería un precepto atributivo de competencias, sino que sería un límite para las competencias autonómicas y estatales, y por lo tanto inadecuado para resolver un conflicto de competencias.

5. La solución al problema hay que buscarla en los preceptos que atribuyen las competencias. Dichos preceptos contemplan un supuesto de concurrencia de competencia autonómica específica (sobre agricultura y ganadería) y una competencia genérica estatal (sobre ordenación general de la economía).

En primer lugar, el TC utiliza un argumento *ad absurdum* al establecer que si se considerara que toda medida autonómica de contenido económico que incidiera en el mercado agropecuario vulneraría la competencia estatal de ordena-

ción y regulación del mercado, ello equivaldría a negar la competencia de la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, define cuál sería el marco general de la distribución de competencias. Al Estado, por su competencia de ordenación general de la economía, le correspondería establecer las directrices globales de regulación y ordenación del mercado agropecuario, entre ellas: a) política general de precios y abastecimientos; b) la orientación de las medidas de intervención dirigidas a lograr la estabilización de dicho mercado.

La Comunidad Autónoma, dentro del marco de las directrices generales, tendría competencia para adoptar las medidas que no resultaran contrarias, sino complementarias, concurrentes o neutras para mejorar las estructuras agrícolas o ganaderas que no supongan una intervención negativa o distorsión de la ordenación general de la economía.

Dentro de este marco general de definición, el TC opta para resolver estos conflictos por el método casuístico; en cada supuesto concreto habrá que examinar el contenido y alcance de la decisión autonómica para determinar si contradice o no las directrices generales de la política económica agropecuaria estatal.

En este caso concreto el Estado aprobó las directrices generales mediante el RD 1949/1983, de 13 de julio. La Comunidad autonómica en concurrencia aprobó financiar la inmovilización de la carne de porcino, para permitir que los pequeños ganaderos acudieran al mercado en épocas más rentables, colocándolos en situación similar a la de otros ganaderos con productos menos percederos o susceptibles de inmovilizaciones con menores costes.

La Resolución no tendería a regular el precio del mercado, sino que sería una medida de financiación para potenciar y mejorar estructuras de la porcicultura ba-

lear, de escaso peso dentro del mercado nacional. Además no se han aportado datos suficientes, por los cuales se justifica que se han alterado las directrices generales establecidas por el Estado. Por ello concluye el TC que la Resolución no excede el límite que le impone el art. 10.8 EA, sin que se haya extralimitado de sus competencias la Comunidad.

6. El sector de la agricultura y la ganadería es excesivamente complejo, en el cual no es fácil delimitar las competencias que pueden corresponder al Gobierno central y a las comunidades autónomas. En nuestro sistema jurídico la competencia es otorgada, con carácter exclusivo, a la Comunidad Autónoma. Dentro de este esquema, dado que existe una cláusula de ordenación general de la economía, en determinados casos se permitiría la actuación del poder central. Esta actuación al menos *a priori* dependería de que la actividad económica fuera susceptible de afectar a las relaciones interautonómicas, es decir, a la unidad de mercado.

El supuesto competencial que nos ocupa, no es de carácter exclusivo, ya que la Comunidad no tiene ni la plena disponibilidad sobre la materia, ni excluye a la otra instancia de poder. Sería más bien uno de los supuestos de concurrencia parcial, ya que la delimitación competencial no recae sobre la totalidad de la materia o de la función (Legislativa o ejecutiva), sino que ambos entes tienen competencias de la misma naturaleza, ya sea de legislación o ejecución. La competencia aparecería repartida en grados o separada según el tipo de actuación. Se podría llegar a dar el caso de que existieran dos normas, una estatal y otra autonómica, con la misma amplitud y contenido.

El TC utiliza para resolver el conflicto el método de la ponderación en el caso concreto aplicado a un supuesto de concurrencia competencial. Para ello esta-

blece la comparación entre dos tipos de competencia; una genérica, la del Estado en virtud de la cláusula de ordenación general de la economía, y otra específica, la de la Comunidad Autónoma en virtud de la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería. Definido el término de la comparación, el TC pasa a examinar si la decisión autonómica ha contradecido o no las directrices generales, estableciéndose una especie de criterio de prevalencia de la competencia genérica.

Establecido en estos términos el método que utiliza el TC para la resolución de estos conflictos, no puede pasar desapercibida la problemática que pueda entrañar, ya que se puede convertir una competencia de carácter exclusivo (al menos en teoría), en una competencia de tipo residual; es decir, la Comunidad Autónoma podrá actuar en todo aquello que no contradiga la actuación genérica del Gobierno central. Es por ello, que si se quiere utilizar el método de la concretización, es necesario definir qué competencias concretas materiales deben incluirse en la cláusula de la ordenación general de la economía, precisándolas de manera exhaustiva.

El TC, con un carácter abierto, define esta cláusula en el ámbito agropecuario, diciendo que permite al Estado establecer las *directrices globales* de ordenación y regulación del mercado agropecuario *nacional*, entre ellas, la política *general* de precios y abastecimientos y las medidas de intervención para lograr la estabilización de los mercados. De este criterio se pueden deducir algunas consecuencias: *a)* Cuando la decisión autonómica afecte a la ordenación del mercado, pero tan sólo dentro del ámbito autonómico, sin que tenga consecuencias para el mercado nacional, se ejercitaría la competencia de conformidad con el esquema constitucional. *b)* El TC parece querer introducir

criterios funcionales para la delimitación de la competencia; en este sentido, al Estado le correspondería establecer la regulación global y general de la ordenación del mercado, mientras que a la Comunidad Autónoma le correspondería la ordenación específica del mercado. Esta ordenación específica debería ser neutra respecto a la ordenación global. *c)* El TC establece como criterios concretos que deben entrar dentro de la competencia estatal en esta materia, la política general de precios y las medidas destinadas a la estabilización del mercado. Estos criterios se deben traducir en medidas destinadas a establecer un precio máximo del producto o a evitar fluctuaciones en ese nivel máximo, todo ello de acuerdo a las obligaciones que se puedan derivar de la normativa de la CEE, las cuales podrían ocasionar la necesidad de una uniformización del mercado interno. Ahora bien, estas medidas dejan intactas las medidas autonómicas que se puedan adoptar respecto a la comercialización del producto.

En el caso concreto que nos ocupa el TC adopta tres criterios para examinar la adecuación de la decisión autonómica a las directrices globales del Estado: *a)* Ambito territorial-material de la decisión (la Resolución que nos ocupa está destinada a potenciar y mejorar las estructuras de la porcicultura balear, no a la ordenación del mercado nacional). *b)* Importancia del efecto que pueda causar la medida en la economía nacional (la porcicultura balear ocupa un escaso peso dentro del mercado nacional y la cuantía económica de la subvención es mínima, no susceptible de alterar el precio). *c)* Importancia del sujeto destinatario de la medida (pequeños ganaderos locales, los cuales sufren un elevado coste económico en caso de inmovilización).

Del conjunto de los criterios jurisprudenciales planteados en este conflicto de

competencia, si bien se ha abierto el camino para tratar de establecer una delimitación entre los respectivos ámbitos de competencias, no se han resuelto de una manera lo suficientemente satisfactoria. Siguen sin resolverse una serie de problemas: a) El criterio de la resolución del conflicto según la generalidad o especificidad de la decisión adoptada, parece buscar una distribución de competencias funcional, en sentido parecido a las que se aplican cuando se distribuyen las competencias entre normativa básica-normativa de desarrollo o legislación-ejecución. Dichos criterios no son aplicables en un supuesto concurrencial como el presente en el que ambos entes conservan idénticas funciones. El sistema de distribución de competencias ha de ser estrictamente material, en el sentido de poder delimitar ámbitos precisos de actuación. b) Ya que el método de concretización se basa en una comprobación de la adecuación de la medida específica a la directriz global, recayendo ambas en ámbitos exclusivos, debería operarse una interpretación de carácter restrictivo respecto del ámbito de aplicación de la directriz global, porque en caso contrario podría llegar a con-

vertirse una competencia exclusiva en residual. c) El ámbito de aplicación material de la cláusula de ordenación general de la economía ha de ser concretado de una manera precisa, teniendo en cuenta, en primer lugar, que la medida ha de tener carácter interautonómico. La organización del mercado agropecuario afectaría a la política general de precios y a la estabilización de los mismos, es decir, en los términos ya expresados, el interés estatal se debería concretar en que no se supere un nivel máximo del precio, pudiéndose adoptar las medidas necesarias para que se estabilice, evitando una carga inflacionista para el sistema económico general. d) Si se adopta este criterio para el reparto competencial, se conseguiría delimitar el ámbito competencial autonómico, en el sentido de que le corresponderían las medidas destinadas a la comercialización agraria y ganadera y las funciones de auxilio (subvenciones) y las instrumentales (concesión de créditos), sin que por ello se afecte al nivel máximo del precio, ya que serían medidas destinadas a la disminución del precio.

Juan Carlos Gavara de Lara

Sentencia 15/1989, de 26 de enero. Recursos de inconstitucionalidad n.º 728, 731 y 735/1984. Defensa del consumidor y del usuario.

El Tribunal Constitucional resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Gobierno Vasco y por la Junta de Galicia contra la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios.

La sentencia se estructura en dos partes claramente diferenciadas; en la primera el Tribunal se cuestiona la competencia del Estado para dictar una ley referente a la

materia «defensa del consumidor y usuario» en general, mientras que en la segunda resuelve uno a uno los problemas de constitucionalidad planteados por las partes recurrentes. Con esta estructura es fácil deducir que el núcleo doctrinal de la sentencia que nos ocupa se encuentra en la primera parte de la misma, cuando el Tribunal clarifica cuál es la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en la materia que la Ley 26/1984 pretende regular.