

FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Madrid, diez de julio de mil novecientos ochenta y cinco.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo y Ponce de León.—Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdguer.—Firmados y rubricados.

17396 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 707/1983. Sentencia número 87/1985, de 16 de julio.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad número 707/1983, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra determinados preceptos de la Ley 15/1983, de 14 de julio, del Parlamento de Cataluña, sobre higiene y control alimentario. Han sido parte el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente, y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas, y Ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—El Abogado del Estado en representación del Gobierno interpuso el 21 de octubre de 1983 recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 15/1983, de 14 de julio, del Parlamento de Cataluña sobre higiene y control alimentario. La Sección Cuarta del Pleno, por providencia de 25 de octubre, acordó admitir a trámite el recurso y, en aplicación del artículo 30 de la L.O.T.C. y del artículo 161.2 de la Constitución Española invocado por el Gobierno, acordó también la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados; finalmente se acordó la publicación de la incoación del recurso y la de la suspensión, mediante edictos, en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

El Abogado de la Generalidad compareció en forma y solicitó el 8 de noviembre una prórroga del plazo que, para alegaciones, se había abierto en el texto de la providencia de admisión antes citada, prórroga que se le concedió por providencia de 16 de noviembre. Dentro del plazo ampliado presentó sus alegaciones el 29 de noviembre. Asimismo compareció, previo acuerdo al efecto de la Mesa del Parlamento de Cataluña, el Presidente del mismo, que presentó sus alegaciones ante este Tribunal el día 23 de noviembre de 1983.

La Sección Cuarta del Pleno, próximo a finalizar el plazo de suspensión acordado a tenor del artículo 161.2 de la Constitución Española, acordó, por providencia de 7 de marzo de 1984 oír al Abogado del Estado, al Presidente del Parlamento de Cataluña y Abogado representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Evacuado el citado trámite, el Pleno, por Auto de 22 de marzo, acordó ratificar la suspensión de los artículos impugnados de la Ley 15/1983, de 14 de julio.

Segundo.—El *petitum* y las principales alegaciones contenidas en el escrito de interposición del recurso son, en síntesis, las siguientes:

El Abogado del Estado pide sentencia de este Tribunal en la que se declare la nulidad por inconstitucionalidad de los siguientes preceptos de la Ley 15/1983: «art. 8.º en sus apartados 2.º y 3.º, art. 9.º, art. 10, art. 16 en sus referencias a los artículos 8.º y 10 y en los apartados b), c) y f) del mismo; art. 20.1 y el art. 23.1». En el encabezamiento de la demanda el Abogado del Estado no especifica la relación de preceptos que impugna, pues allí se remite expresamente al suplico de la demanda, pasaje que contiene la única enumeración de los preceptos impugnados.

En relación con el art. 8.º el Abogado del Estado, tras unas consideraciones generales respecto al alcance de la Ley, se dirige en particular contra sus apartados 2.º y 3.º. En cuanto el apartado 1.º, el representante del Gobierno no cuestiona la constitucionalidad de la existencia misma de un Registro sanitario dependiente

de la Generalidad, pero entiende que tal Registro no puede existir a costa del Registro estatal cuya vigencia, en cuanto básico, quedó respaldada por la sentencia 32/1983, de 28 de abril, de este Tribunal. Así, en lo concerniente al art. 8.º 1.º, «sólo se interesa (del Tribunal) la supresión de la frase: De acuerdo con el artículo 1.03.08 del Código Alimentario Español». La interpretación conjunta del art. 8.º 2 y del 1.º 2 de la Ley 15/1983 del Parlamento de Cataluña lleva a decir al recurrente que «La autorización vagamente llamada de funcionamiento» exigida en el artículo 8.2 se convierte en una autorización para la simple venta de productos incluso bajo la fórmula de plaza a plaza, esto es, incluso para quienes no tengan establecimiento radicado en Cataluña, por todo lo cual sostiene que tal precepto (el art. 8.º 2) es inconstitucional porque comporta una vulneración de lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Constitución Española. A parecida conclusión llega tras su análisis del art. 8.º 3, según el cual entiende «representante del Gobierno que cualquier producto alimentario producido en cualquier lugar precisa de una autorización e inscripción previas para su venta en Cataluña, infringiéndose con ello abiertamente los principios de unidad de mercado y libre circulación de bienes dentro del territorio nacional, como se desprende de lo ya dicho por este Tribunal en los Fundamentos 2.º y 3.º de la Sentencia 32/1983, pues no cabe duda de que la generalización de esta técnica de control en cada Comunidad Autónoma llevaría a una situación caótica de incertidumbre e inseguridad para la fabricación y comercialización de productos alimentarios en palpable contravención del art. 139 de la Constitución.

El art. 9.º, conexo con el anterior, es impugnado por las mismas razones, esto es, por contrario al art. 139 de la Constitución, ya que los productos que pueden comercializarse libremente en el resto del territorio nacional encuentran en Cataluña un obstáculo, en grado de prohibición, puesto que no podrán comercializarse allí hasta que concluya la tramitación de la inscripción de la industria o establecimiento o la anotación registral del producto. El precepto no puede ser interpretado como válido con los criterios fijados en el fundamento 9.º de la STC 71/1982, de 30 de noviembre, por lo que obstaculiza unas actividades básicas en la economía de la nación cuya regulación, en su caso, sólo le corresponde al Estado.

El representante del Gobierno impugna el art. 10 a la luz de la STC 71/1982, de 30 de noviembre (F.J. 7.º), STC 32/1983, de 28 de abril (F.J. 3.º y 4.º) y STC 42/1983, de 20 de mayo (F.J. 5.º y 6.º). La autorización y la obligatoria inscripción ulterior de los productos sometidos a autorización sanitaria de que habla el art. 10 de la Ley catalana resultan ser competencias básicas estatales inseparables, pese a su concreción, de la propia ordenación normativa básica. En cuanto competencias básicas estatales el legislador autonómico debe respetarlas como límite material a sus propias competencias, sin que sea óbice para ello la insuficiencia formal del rango normativo de los Reales Decretos 2284 y 2285 analizados en aquellas sentencias (las 32 y 42 de 1983) del Tribunal, pues la delimitación material del contenido de la competencia estatal no queda por ello privada de virtualidad y debe operar como límite para el legislador autonómico mientras no se produzca la correspondiente delimitación por el legislador estatal. De aquellas sentencias se infiere que el régimen de vigilancia sanitaria específica a aplicar a determinados productos alimentarios por sus características especiales consiste en la articulación de un control instrumentado a través de la competencia estatal de autorización del producto a la cual sigue la inscripción en el Registro estatal. Nada obsta, a juicio del Abogado del Estado, a que como técnica de coordinación dirigida a facilitar el ejercicio por la Generalidad de sus competencias de control alimentario se establezcan mecanismos que permitan la constancia en el Registro de la Comunidad de los asientos practicados en el Registro estatal. Pero no es esto lo que se desprende de la lectura del art. 10 de la Ley catalana.

Del Art. 16 procede eliminar las referencias a los art. 8 y 10 contenidos en su encabezamiento, así como los apartados b) c) y f) que encuentran su apoyo exclusivo en aquellos artículos cuya nulidad se postula.

El Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, reguló las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, con apoyo expreso en el mandato del Congreso de los Diputados, de 17 de septiembre de 1981, y con también expresa reserva de las competencias de desarrollo norma-

tivo y de ejecución que correspondan a las Comunidades Autónomas. Dentro de estos límites, el Abogado del Estado se plantea la constitucionalidad del título III de la Ley 15/1983, de 14 de julio, y se contesta a sí mismo diciendo que los capítulos I, III y IV de la Ley respetan y desarrollan los criterios básicos contenidos en la ordenación estatal. Sin embargo no ocurre lo mismo a su juicio con los arts. 20 y 23.1 de la Ley catalana en cuanto a la definición de sanciones que contienen, pues al apartarse notablemente de las bases contenidas en el Real Decreto 1945/1983 invaden la competencia estatal consagrada por los arts. 149.1.16 de la Constitución Española y 17.1 del EAC. En efecto, en cuanto al art. 20 la comparación con el art. 10.1 del Real Decreto 1945/1983 demuestra que se ha introducido un cambio sustancial el diseño de la estructura sancionatoria. Al mismo resultado se llega al examinar el art. 23.1 donde se consagra «como sanción complementaria» la clausura temporal o definitiva de la Empresa, establecimiento o industria autoras de infracción muy grave, lo que contrasta con el art. 10.5 del Real Decreto 1945/1983, que sólo recoge el cierre temporal con una duración máxima de cinco años. Todo ello vulnera a juicio del representante del Gobierno la igualdad en las condiciones básicas de protección de la salud de los españoles, el principio de unidad de mercado, y afecta de modo trascendente al derecho fundamental de libertad de empresa reconocido en el art. 38 de la Constitución Española, pues al afectarse las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la libertad de Empresa se incide en el contenido esencial de tal derecho, al mismo tiempo que se aprecia un obstáculo en el sentido del art. 139.2 de la Constitución Española. Por todo ello aun cuando puede admitirse alguna gradación en las sanciones establecidas por la Comunidad, ha de reputarse vedada la alteración sustancial de los criterios básicos sancionatorios que inspiran la regulación de la Ley 15/1983 y muy en particular la previsión de sanciones tan graves como a contenida en el art. 23.1 de dicha Ley.

Tercero.-El contenido del escrito de alegaciones del Abogado de la Generalidad es, en sustancia, como sigue. En principio se establecen unas consideraciones preliminares sobre el proceso autonómico catalán en orden a las competencias y servicios sobre el control de alimentos, proceso iniciado por el Real Decreto de 7 de septiembre de 1979 y que culmina con el art. 17, puntos 1 y 4 del Estatuto Autonómico de Cataluña. Con arreglo a estos preceptos y al art. 149.1.16 de la Constitución, a la Generalidad le corresponde el control sanitario sobre la actividad alimentaria, claro es que respetando las competencias estatales sobre bases, coordinación general y alta inspección. El Abogado de la Generalidad analiza las competencias concretas sobre control sanitario de alimentos con base principalmente en el Decreto 797/1975, de 21 de marzo, Decreto que se menciona como afectado por la transferencia de funciones y servicios en el anexo 3 del Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre, de donde se infiere como evidente que el propósito de la Comisión Mixta de Traspasos fue transferir a la Generalidad las mismas competencias que venía ejerciendo la Dirección General de Sanidad a tenor del Decreto 797 de 1975. Ello comporta que desde entonces la Generalidad habría de ejercer el control sanitario de la producción, almacenamiento, transporte, manipulación y venta de alimentos y productos alimentarios, cuando estas actividades tuvieran lugar en su territorio, con la precisión expuesta en el art. 15.3 del citado Real Decreto de traspasos, de que en ningún caso podría derivarse de la transferencia una duplicidad de acciones entre órganos de las Administraciones del Estado y de la Generalidad. Esta situación preestatutaria quedó consolidada en favor de la Generalidad a tenor de lo previsto en la disposición transitoria sexta, punto 6. Así las cosas y entendiendo la Generalidad que había asumido competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre sanidad interior y asimismo competencias organizativas respecto a los servicios correspondientes a dicha materia, procedió a implantar por medio de la Orden de 19 de febrero de 1980 unos mecanismos de vigilancia y control alimentarios que, en sustancia, son los ahora recogidos en la Ley 15/1983 del Parlamento catalán. Orden que, por cierto, nunca fue impugnada ni en vía constitucional ni en la contencioso-administrativa. Lo que el Abogado de la Generalidad califica como «tentativas de devolver a la Administración Central las competencias legítimamente atribuidas y ejercidas por la Generalidad de Cataluña», se inició a su juicio con los Reales Decretos 2824 y 2825, de 27 de noviembre de 1985, en torno a los cuales se planteó por la Generalidad conflicto positivo de competencias que fue resuelto por la Sentencia de este Tribunal, de 20 de mayo de 1983, paralela a la STC 32/1983, que resolvió análogo conflicto promovido por el Gobierno vasco, y cuya doctrina (la de las dos sentencias citadas) analiza a continuación el Abogado de la Generalidad. De su análisis concluye: a) Que la generalidad debe, en la medida en que goza de competencias de autorización, mantener sus Registros sanitarios creados por la Orden de 19 de febrero de 1980, ahora regulados por la Ley impugnada; b) que la función del Registro estatal unificado es de coordinación general, y que en cuanto que la coordinación presupone la existencia de competencias a coordinar, la existencia de este Registro estatal no

es incompatible con la del que lleve la Generalidad; c) que la coexistencia de uno y otro Registro no puede implicar dualidad de trámites e inscripciones, por lo que a las Empresas radicadas en Cataluña les bastará «con inscribirse o anotar sus productos en los Registros de la Generalidad y que habrá de ser desde éstos, y gracias a la necesaria coordinación entre Administración Central y la Autonómica como se habrá de producir institucionalmente —es decir, sin su directa intervención— el acceso al Registro Central, si existiere». Por otro lado, en cuanto a la autorización de aditivos (Real Decreto 2825/1981, art. 2, núm. 3) y productos que requieren autorización y vigilancia sanitaria, entiende el representante de la Generalidad que deben existir dos clases de autorizaciones: Una genérica referida en abstracto a la composición y dosis máximas del producto, a otorgar por el Estado, y otra específica e individualizada sobre cada producto o preparado, que es la que habrá de ser concedida por la Generalidad. El Abogado que ahora la representa entiende que el Registro de alimentos creado por el Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, fue anulado por las Sentencias citadas en este Tribunal y que si «volviera a ser restablecido por una norma de rango formal adecuada» sería un registro de coordinación general, esto es, un «banco de datos» para acreditar el otorgamiento de las autorizaciones sanitarias, función esta última llevada a cabo por la efectiva fiscalización operada por las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Registros Alimentarios. Bien entendido que las autorizaciones otorgadas por las Comunidades que, como la de Cataluña, sean competentes para ello, surten eficacia en todo el territorio español, según se desprende del Fundamento Jurídico 1 de la Sentencia de 16 de noviembre de 1981. Sobre estos fundamentos el Abogado de la Generalidad procede a analizar cada uno de los artículos impugnados de la Ley 15/1983. Respecto al art. 8, afirma que el Gobierno ha pretendido «absorber para sí todas las competencias ejercidas por la Generalidad»; a su juicio, la demanda confunde lo que son competencias básicas del Estado, que sólo le facultan para «autorizar genéricamente determinados productos», y la coordinación general, función que sí puede cumplir el Registro estatal, pero en los términos antes indicados; en cuanto a que el art. 8 obstaculice la libre circulación en el sentido del art. 139 de la Constitución Española, arguye que «no toda incidencia es necesariamente un obstáculo, pues sólo lo será cuando intencionalmente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación, pero no en aquellos casos en que responda a la consecución de un fin constitucionalmente lícito y permitido, como acontece en el caso del presente recurso». Las mismas razones son trasladables para justificar el art. 9.º En relación con el art. 10 de la Ley impugnada, el Abogado de la Generalidad reproduce sus razonamientos sobre la naturaleza del Registro de la Comunidad y sobre las competencias de autorización de ésta atribuidas en méritos del Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre, y, en concreto, de lo previsto en su art. 16.1.h: En síntesis, reitera su tesis de que «el Registro Especial de Productos de Cataluña no se ha de nutrir de los datos del Registro Central, sino al revés». Demostrada, a su juicio, la constitucionalidad de los arts. 8 y 10 de la Ley impugnada queda también establecida la del art. 16, cuya impugnación se basa sólo en su conexión con aquéllos. Respecto a los arts. 20.1 y 23.1 de la Ley 15/1983 argumenta en primer término que declarada la insuficiencia de rango de los Reales Decretos 2824 y 2825 de 1981 en la STC 32/1983 y 42/1983, y extendiendo la misma insuficiencia al Real Decreto 1945/1983, es claro que esta disposición carece de entidad constitucional para integrar el bloque de la constitucionalidad (art. 28 LOTC) y por consiguiente para servir de fundamento a un juicio sobre la constitucionalidad de una Ley del Parlamento catalán, sin que invalide tal argumento el hecho de que el Real Decreto se limite a cumplir un mandato del Congreso de los Diputados y trate tan sólo de refundir y actualizar la normativa preexistente. Pero al margen de ello es fácil comprender que la Ley impugnada no se aparta del contenido del Real Decreto 1945/1983 ni altera los criterios de éste, entre otras razones porque, en relación con el 23.1 en la práctica viene a ser lo mismo cerrar una Empresa durante cinco años que hacerlo definitivamente, y porque existe la mayor identidad desde el punto de vista jurídico entre la declaración de caducidad de las autorizaciones o la cancelación de las inscripciones registrales (art. 10.4 del Real Decreto) y el concepto, «tal vez algo indeterminado jurídicamente, de clausura del establecimiento empleado por la Ley» impugnada. Por todo ello el Abogado de la Generalidad pide la desestimación de la pretensión adversa y la declaración de que los artículos impugnados se ajustan a la Constitución y al Estatuto.

Cuarto.-Este mismo *petitum* figura como conclusión del escrito de alegaciones del Presidente del Parlamento de Cataluña. Sus principales fundamentos son los siguientes. La competencia de desarrollo que tiene la Generalidad en materia de sanidad y la exclusiva en materia de defensa del consumidor son sus dos títulos competenciales que deben ser puestos en relación con el contenido de la Ley impugnada, siempre sobre la base, entre otras, de la doctrina sobre la insuficiencia de rango establecida en la STC 32/1983, de 28 de abril. No hay duda, pues, de que la generalidad

tiene competencias de control y de inspección, afirmación que se argumenta a continuación de modo particularizado a propósito del establecimiento de Registros y del régimen de infracciones y sanciones. Las primeras consideraciones en torno al art. 8 de la Ley 15/1983, consisten en afirmar que su referencia al Código Alimentario debe entenderse en un sentido definidor y teleológico y en añadir a ello que la existencia de un Registro en el ámbito de la Generalidad no significa ni plantea la suplantación del Registro General, «sino en todo caso un complemento o instrumento que se crea sin perjuicio de la existencia de aquél y de las funciones que a mímos se asignan». Todo ello se comprende con mayor claridad si se recuerda que la finalidad esencial del Registro General es de coordinación, según la citada STC 32/1983, de 28 de abril. Como la competencia de autorización es de la Comunidad, nada puede impedir que ésta articule su propio régimen de autorizaciones en un registro propio complementario, y eso es precisamente lo que ha hecho la ley impugnada. Por otro lado, una atenta lectura de los arts. 8.2 y 1.2 de la Ley impugnada pone de manifiesto que la autorización de la que allí se trata lo es de funcionamiento y circunscrita por tanto al ámbito territorial de la Comunidad, siendo esta autorización también aplicable a aquellas industrias que aunque tengan su sede social fuera del territorio de Cataluña, ejerzan en ésta actividades alimentarias propiamente tales. La autorización es exigible por la Generalidad a todas las instalaciones existentes en Cataluña. La argumentación sobre el art. 8 es extensiva sin más al art. 9. En relación con el art. 10 y con base en las Sentencias de este Tribunal Constitucional, de 28 de abril de 1983 y 20 de mayo del mismo año, el Parlamento de Cataluña entiende que al no haber definido las Cortes Generales por medio de Ley cuáles son los límites de lo básico y su contenido en esta materia, «deberá acudirse a la legislación vigente en el momento de aprobarse la Ley ahora impugnada con el fin de inferirlos de ellas», de la cual, a su juicio, no es deducible una expresa reserva estatal de la competencia de autorización sobre materias o sustancias especiales, siendo a su entender sólo aspectos básicos la definición y enumeración de los productos o sustancias aditivos o especiales, por todo lo cual se concluye que la autorización puede ser ejercida por la Generalidad, como dispone el art. 10 citado. Para la defensa de los arts. 11 y 16 es válida sustancialmente la argumentación anterior. En relación con la impugnación de los arts. 20 y 23.1 el Presidente del Parlamento señala que tratándose en este punto de competencias compartidas, la Ley impugnada se ha elaborado teniendo presentes los principios básicos de la legislación vigente en el momento de elaborarse y aprobarse. Ley «la catalana» que es anterior al Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio. Entiende por ello que los posibles conflictos de interpretación que puedan surgir al aplicarlas tendrán que resolverse de acuerdo con los criterios de delimitación competencial existentes y, en último caso, mediante el planteamiento de la cuestión ante el Tribunal Constitucional, pero es claro que la validez de la Ley catalana no podrá medirse, en cuanto al respeto a las bases, por el parámetro del Decreto citado, sino por lo que resultare de la legislación estatal vigente en el momento de producirse la Ley impugnada ahora. Apunta además el Presidente respecto al Decreto 1945/1983 la cuestión de su propia constitucionalidad por conculcar el principio de legalidad del art. 25.1 de la Constitución Española; y ello a pesar de la autorización a que se hace referencia en su preámbulo, todo lo cual conlleva la nulidad de tal Real Decreto. Por otra parte se trata de una norma de carácter reglamentario que no tiene apoyo previo en una ley formal, no siendo, pues, complemento de la misma en el sentido de la STC de 28 de enero de 1982. Finalmente y atendiendo a las normas de la ley impugnada, en modo alguno puede decirse de ellas (prescindiendo de los argumentos contra el Real Decreto 1945/1983) que van contra normas básicas estatales, ni de las relativas al derecho a la salud ni de las concierne a la libertad de Empresa, ni de las que, en materia sancionatoria cabría inferir del citado Decreto (si se considerase válido), pues el principio de unidad no puede entenderse alterado por la existencia de regulaciones diferenciadas.

Quinto.—Por providencia del Pleno de este Tribunal del día 4 de julio último se señaló para deliberación y fallo el día 11 del mismo.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—Aunque no sea la única, la principal de las cuestiones suscitadas en el presente recurso es la relativa a los límites de las Comunidades Autónomas para crear y dotar de contenido a los Registros sanitarios por referencia a las competencias que corresponden al Estado en esta misma materia. Necesariamente habrá de partirse, en este punto, de lo dispuesto en el art. 149.1.16 de la Constitución (en el que se declara la competencia exclusiva del Estado en orden a la «Sanidad exterior» y a las «bases y coordinación general de la sanidad») y de lo que también se prevé en el art. 17 del Estatuto Autonómico de Cataluña, en cuyo núm. 1 se afirma que «corresponde a la Generalidad de Cataluña el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en

materia de sanidad interior», añadiéndose, en el núm. 4.º del mismo precepto, que «la Generalidad de Cataluña podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y funciones en materia de Sanidad y Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo».

Sobre el alcance y la legitimidad de tales competencias, se oponen las alegaciones del Abogado del Estado y de la representación de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña. Para el primero, el nuevo Registro creado por la Ley 15/1983 implica una práctica sustitución del regulado por el Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, por absorción de las funciones de éste, llegándose, así, a una afectación ilegítima de las competencias del Estado para la adopción de las normas básicas, y para la coordinación, de la sanidad. Por contra, la representación de la Generalidad y la del Parlamento de Cataluña han sostenido la competencia de la Comunidad Autónoma para cumplir las funciones registrales que impusiera el Código Alimentario Español, funciones que sólo hasta la asunción por la Generalidad de sus competencias propias, se dice, pudieran ser justificadamente cubiertas por las instituciones centrales del Estado. Ello no impediría, se añade, que por estas mismas instituciones centrales se procediese a la organización de un Registro general propio, si bien, en tal caso, el Registro de ámbito nacional tendría una mera función de coordinación respecto de las desarrolladas por los registros autonómicos.

Segundo.—La existencia y la legitimidad de un Registro General Sanitario en materia alimentaria no puede controvertirse. Así, aunque el Abogado de la Generalidad parece dudar en su escrito de la subsistencia de esta institución tras las Sentencias 32/1983 y 42/1983 de este Tribunal, es lo cierto que en estas resoluciones en modo alguno se negó la procedencia y validez de tales competencias registrales estatales, ni la existencia misma del Registro nacional. Este (creado por el Real Decreto 2825/1985, mediante la refundición de los dos Registros, general y especial, que instituyera en la materia el Decreto 797/1975, de 21 de marzo), subsiste hoy, y plenamente integrado en las competencias que corresponden al Estado, de acuerdo con la norma fundamental. De modo inequívoco, la citada Sentencia 32/1983 advirtió, en su Fundamento jurídico 4.º, que «la existencia de un Registro público de industrias, establecimientos y productos alimentarios, así como de determinados elementos utilizados en la elaboración de los productos, entra, como competencia estatal, dentro de las de fijación de bases y coordinación, con apoyo en el 149.1.16 de la Constitución Española y la relación con los arts. 43, 51, 139 y 149.1.1 de la Constitución». Ahora bien, en el proceso presente mientras, por una parte, en favor de la tesis impugnadora se insiste en que la Ley 15/1983 se opone a competencias estatales básicas ejercidas por medio del Registro General Sanitario de Alimentos unificado por el Real Decreto 2825/1981, por otra parte, los defensores de la constitucionalidad de la Ley catalana se refieren al Registro General como instrumento a través del cual los órganos centrales del Estado ejercen sólo competencias de coordinación. Antes de proceder al análisis de los preceptos impugnados es necesario exponer aquí algunas consideraciones generales sobre ese problema y a propósito de algunas otras cuestiones conectadas con él, para lo cual será oportuno, aun a riesgo de reiteración, que nos refiramos a determinadas afirmaciones contenidas en la STC 32/1983.

Dijimos allí (F.J. 2, J.C.V., pág. 354) que del análisis de los artículos de la Constitución antes citados (arts. 43, 51, 149.1.1 y 139.2) «se infiere la exigencia constitucional de que exista un sistema normativo de la sanidad nacional». Para saber qué aspectos de ese sistema corresponden al Estado hay que acudir a las normas delimitadoras contenidas en el Título VIII de la Constitución y, en lo que concierne al caso que nos ocupa, a las del Estatuto catalán; es claro que con arreglo a ellas (art. 149.1.16 C.E., art. 17.1 y 4 EAC) corresponden al Estado competencias de fijación de bases, de coordinación general y de alta inspección. La intensidad y el carácter de estas competencias estatales sobre bases y coordinación, (pues la de alta inspección no entra en juego en este recurso) son obviamente distintos.

Importa que veamos ahora qué competencias ejercidas por el Estado en el Real Decreto 2825/1981 fueron consideradas por este Tribunal en la citada Sentencia 32/1983 como básicas, y qué otras pudieron ser o fueron definidas como de coordinación, para, sobre la base de tal análisis, acometer el examen de los preceptos impugnados de la ley catalana sobre higiene y control alimentarios.

En la Sentencia que ahora glosamos (F.J. 4) el Tribunal reconoció que en el Real Decreto se distingue entre autorizaciones sanitarias e inscripción registral (arts. 2.4, 2.5 y 3), pues mientras las primeras «serán preceptivas con arreglo a las Reglamentaciones técnico-sanitarias y cuyo otorgamiento puede ser competencia de las Comunidades Autónomas», la anotación o inscripción registral es obligada, una vez concedida la autorización por el órgano competente; todo ello con independencia de que la inscripción haya

de realizarse en el Registro General o en un Registro dependiente de una Comunidad Autónoma.

Allí mismo, aunque con referencia al otro Real Decreto impugnado en aquel conflicto (Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre) declaramos competencia «indudablemente básica» la conferida en el art. 2.2 de aquel Real Decreto al Estado sobre «la determinación de los requisitos sanitarios de las reglamentaciones técnico-sanitarias de los alimentos, servicios o productos directos o indirectamente relacionados con el uso y consumo humanos» (STC 32/1983 F.J. 3).

Hay, por consiguiente, una competencia estatal básica para la determinación de los «requisitos sanitarios» que se contendrán en las reglamentaciones técnico-sanitarias (art. 2.1 Real Decreto 2824/1981 y F.J. Tercero de la STC 32/1983). Sobre esa base normativa «las autorizaciones sanitarias necesarias para que accedan al Registro» General Sanitario unificado y de «carácter nacional», las industrias, los establecimientos y las instalaciones (art. 2.4 Real Decreto 2825) habrán de ser otorgadas o por las Comunidades Autónomas que tengan competencias para ello o por la Administración Sanitaria periférica del Estado.

Pero hay unas autorizaciones que los arts. 1.2 y 2.3 del Real Decreto 2825 reservan a la Dirección General de Salud Pública de la Secretaría de Estado para la Sanidad, que son las relativas a los aditivos y demás productos enumerados, aun con cláusula final abierta, en el art. 1.2. Impugnadas estas normas por el Gobierno Vasco en aquel conflicto, el Tribunal declaró su carácter de competencia básica estatal (STC, F.J. 4 y su remisión al F.J. 3 relativo al Real Decreto 2824; cfr. J.C.V., pág. 370 y antes, págs. 364 y 362) pues dado el potencial y genérico peligro de tales productos o elementos para la salud pública, «tanto la autorización como la inscripción, en virtud de las exigencias de igualdad en las condiciones básicas del derecho a la salud y de las inherentes a la libre circulación de bienes, deben ser competencias estatales». El Tribunal se remitió allí mismo a lo ya dicho sobre listas abiertas en la STC 71/1982, de 30 de noviembre, y admitió la racionalidad de una cláusula «de discrecionalidad técnica» al respecto.

Otros preceptos del Real Decreto 2825 respecto a cuyo posible contenido básico (en el sentido de competencia sobre bases) podrían tener ahora interés los correspondientes pronunciamientos ya efectuados por este Tribunal, o no fueron impugnados (como ocurrió con el art. 2.1 donde se establece el deber de prestar «su colaboración» y de coordinar sus respectivos servicios, referido a todos los Departamentos y Organismos de la Administración Central y las Administraciones autonómicas o locales; o con los arts. 3.1 y 1.3, a los que luego aludiremos) o fueron declarados como incluidos entre las competencias de titularidad estatal, sin mayor especificación (así, en el art. 2, apartados 4, 5 y 6).

Tercero.-La necesaria existencia del Registro General de ámbito nacional y la naturaleza estatal de las competencias básicas o de coordinación ejercidas a través de él no implica, sin embargo, desconocer la posibilidad de que se creen registros propios en el seno de la Administración sanitaria de aquellas Comunidades Autónomas que ostenten competencias en la materia. Nada impide, en principio, esta institucionalización, en la medida en que las competencias autonómicas en materia de sanidad alimentaria puedan verse facilitadas mediante la existencia de tales instrumentos de publicidad y de control. Es evidente, sin embargo, que la creación de Registros comunitarios no podrá llevar a la abolición, directa o indirecta, del Registro general ni de las funciones que le dan sentido, pues ello implicaría, caso de producirse, una infracción de las competencias exclusivas del Estado (art. 149.1.16) y, eventualmente, la afectación de bienes constitucionalmente tutelados.

Por otro lado no puede sostenerse, como pretende la representación de la Generalidad, que el Registro General inicialmente previsto en el Código Alimentario fue transferido a la Comunidad Autónoma, para su gestión en el propio territorio. En apoyo de esta argumentación se aducen por el Abogado de la Generalidad dos argumentos de distinto carácter, si bien igualmente rechazables. Es el primero de ellos el de que el Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre, por el que se transfirieron a la Comunidad Autónoma servicios en materia de sanidad, operó la transferencia de las funciones registrales controvertidas, adscripción ésta que habría quedado «consolidada», se dice, por la Disposición Transitoria 6.6 del EAC, en la que se declara que «la Generalidad asumirá con carácter definitivo y automático, y sin solución de continuidad, los servicios que le hayan sido traspasados desde el 29 de septiembre de 1977 hasta la vigencia del presente Estatuto...». Ahora bien, ni es exacto afirmar que en el Real Decreto 2210/1979 se transfirieron las señaladas funciones registrales (el Anexo III de esta norma no transfiere más servicios que los correspondientes a la «Administración periférica del Estado», que ciertamente no gestionaba entonces el Registro Sanitario), ni, en todo caso, son los Decretos de transferencias normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias y si, exclusivamente, la Constitución y las demás disposiciones integradas en el bloque de la constitucio-

nalidad. El segundo argumento del Abogado de la Generalidad a que antes se aludía es el de que el registro regulado por la Ley 15/1983 no implica mayor innovación, toda vez que el mismo había sido ya articulado en la Orden de 19 de febrero de 1980 de la Consejería de Sanidad y Asistencia Social de la Generalidad, Orden frente a la que, se subraya, no planteó conflicto alguno en el Gobierno del Estado. Es claro, sin embargo, que si las normas hoy impugnadas están viciadas, como se aduce por el Abogado del Estado, para nada obstará a su declaración de inconstitucionalidad tal invocado «quietamiento», toda vez que el recurso de inconstitucionalidad tiene como tarea la depuración objetiva del ordenamiento, sin que los desbordamientos competenciales puedan quedar sanados por la inacción de quien hubiera podido atacarlos en un principio. Las competencias son, como ha venido afirmando una reiterada doctrina del Tribunal, indisponibles.

A partir de lo dicho cabe afirmar tanto el carácter indefectible de la existencia del Registro general como, por consecuencia lógica, la imposibilidad de que las funciones propias a éste puedan ser, sin más, incorporadas al ámbito de todas y cada una de las Comunidades Autónomas que posean competencias en la materia.

Como síntesis derivada de lo expuesto en el Fundamento Jurídico segundo de esta Sentencia, y aplicable en principio al núcleo de problemas planteado en este recurso podemos señalar que las competencias estatales ejercidas a través del Registro General Sanitario de Alimentos como Registro unificado y de carácter nacional que hayan sido o sean ahora definidas como básicas en el sentido del 149.1.16 de la Constitución Española, no podrán ser impedidas ni absorbidas, pero sí desarrolladas (art. 17.1 EAC) por la ley catalana; que las competencias estatales de coordinación ejercidas por medio de aquel Registro deben ser entendidas como compatibles con las competencias catalanas de ejecución y de organización de los servicios a las que ayude el artículo 17.4 EAC, ya que constituyen el presupuesto real que hay que coordinar; y que tanto la existencia de una diversidad de competencias en la materia como, por otro lado, la necesidad de respetar la «globalidad del sistema sanitario», deben servirnos como criterios interpretativos para enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la ley catalana sobre higiene y control alimentarios.

Antes de pasar al examen de los preceptos impugnados, debemos todavía exponer alguna reflexión general sobre la Ley en cuestión.

Cuarto.-La primera observación que conviene exponer aquí es que en la Ley impugnada se crean dos registros: Uno, el llamado «Registro Sanitario de Industrias y Productos Alimentarios de Cataluña», así denominado en el art. 8.1 y otro el «Registro Especial de Productos de Cataluña», regulado en el art. 10.1. A ambos, en plural, se refiere el art. 11 («dos registros») en sus párrafos 1 y 2, de manera que hay que considerarlos como Registros separados, no unificados (en el sentido del Registro General «unificado» del art. 2.2 del Real Decreto 2825), si bien ambos dependen, como se dice en los arts. 8.1 y 10 del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad.

Al regular el funcionamiento de uno y otro Registro la ley catalana no hace referencia expresa al Registro General Sanitario de Alimentos a cargo de la Secretaría de Estado para la Sanidad (art. 1 del Real Decreto 2825/1981). No obstante, tanto en el art. 1.1 como en el 2.1 la ley impugnada hace mención del «marco de la legislación básica del Estado», como obligado encuadre de la ley en cuestión, y señala que el objeto sometido a control en ella ha de entenderse «de acuerdo con las normas básicas contenidas en la normativa estatal vigente» (art. 2.1). Además de esos dos reconocimientos expresos de las competencias básicas estatales, el art. 11.2 establece que de las inscripciones o anotaciones que se efectúen «en los registros» a que se refieren los arts. 8.1 y 10 «se dará cuenta a la Administración del Estado, a efectos de la necesaria coordinación».

Es claro que la existencia y el contenido de las competencias estatales, sean las básicas o la de coordinación, no depende del reconocimiento expreso que de ellas se haga en las leyes de las Comunidades Autónomas. Pero también es cierto que a la hora de interpretar la constitucionalidad de una de esas leyes es obligado tomar en consideración esos reenvíos explícitos de la ley impugnada.

Quinto.-El núm. 1 del art. 8.º se limita a instituir el Registro Sanitario de Industrias y Productos Alimentarios de Cataluña, cuya mera existencia, según se dijo, no plantea, en sí, problemas de constitucionalidad.

El núm. 2 incorpora, en primer lugar, una remisión al art. 1.03.08 del Código Alimentario Español de donde se podría entender que el Registro que la Ley crea cubrirá, en Cataluña, las funciones referidas al general que previera aquella norma. Dispone, a continuación, la obligación de inscripción en el Registro de «todas las industrias y establecimientos que se dediquen a actividades alimentarias», añadiendo que esta inscripción será requisito previo y necesario para la autorización de funcionamiento. Por

último, establece un trámite de inspección, cuyas condiciones «se fijarán por reglamento», para decidir acerca de la inscripción misma.

Para el Abogado del Estado, el vicio del precepto radica en la delimitación que cabe atribuir a su ámbito de aplicación, si se toma en cuenta lo dispuesto en el art. 1.2 de la misma Ley. En tal entendimiento de la representación del Estado, la carga de la inscripción sería impuesta incluso a las Empresas que, comerciando en Cataluña o con Empresas de Cataluña, no contasen, en el territorio de la Comunidad Autónoma, con establecimientos propios. Esta interpretación, que acaso podría desprenderse de la lectura exclusiva del art. 1.2, no es procedente si se relaciona este precepto con el artículo que ahora se examina. La inscripción se impone como carga para la obtención del «funcionamiento» y habrá de realizarse tras de la oportuna inspección, lo que, como es obvio, no procederá sino sobre quienes cuenten, en el territorio de la Comunidad, con algún establecimiento, que no habrá de ser necesariamente, sin embargo, la sede social de la Empresa de que se trate. Las demás Empresas que, sin contar con esta radicación en Cataluña, si realicen en su territorio actividades de las consideradas en la Ley, no quedarán sometidas sino a los poderes ordinarios de control que la Ley atribuye a la administración sanitaria autonómica. No cabe afirmar, pues, que se haya quebrado, en este núm. 2 del art. 8, el principio de libre circulación de bienes en todo el territorio del Estado (art. 139.2 CE) ni tampoco la exclusiva competencia del Estado en materia de comercio exterior (art. 149.1.10 CE) o de sanidad exterior (art. 149.1.16). Por lo demás, la autorización a la que se refiere la Ley en este precepto está ya reconocida por el Real Decreto 2825/1981, en su art. 2.4. La única diferencia radica en que ahora la Ley no enlaza tal autorización con la inmediata inscripción en el Registro general unificado, como aquel reglamento requiere (art. 2.5), sino con la inscripción en el Registro propio de la Comunidad. Esta inscripción no presenta, en sí, dificultades constitucionales específicas, si bien tras de la misma las autoridades autonómicas habrán de trasladar tal recepción registral al Registro unificado (art. 11.2 de la Ley), en el que se practicará nuevo asiento. Esta última inscripción habrá de ser, además, la determinante de la identificación del establecimiento, lo que es una exigencia ligada a la defensa y seguridad de los consumidores.

Así ha de ser no tanto porque así lo estableció el art. 3.º, 1. del Real Decreto 2825/1981 (artículo por cierto no impugnado en los conflictos que dieron lugar a nuestras Sentencias 32 y 42 de 1983 ni por el Gobierno Vasco ni por la Generalidad catalana), sino por exigencias derivadas de la necesaria garantía de los bienes y derechos constitucionales que están en juego, ya que la eficacia en los procedimientos de protección de la seguridad y la salud de los consumidores y usuarios exigida por la Constitución y considerada por ella como un bien que deben garantizar los poderes públicos (art. 51.1 CE) resultaría gravemente dañada si cada industria o establecimiento pudiera identificarse no a partir del número que les correspondía en el Registro unificado nacional, sino en lugar de él con los correspondientes en los Registros de cada Comunidad Autónoma con competencias en sanidad interior. La coordinación entre el Registro del art. 8.1 y del Registro General de carácter nacional permite, en reconocimiento de la competencia catalana que la inscripción y la autorización de que habla el art. 8.2 se realicen como allí se dispone, siempre que se cumpla lo que dispone el art. 11.2 y siempre que la inscripción en el Registro General de carácter nacional sea la determinante para identificar al establecimiento «en todo el territorio nacional» (art. 2.2 del Real Decreto 2825/1981).

Dicho esto, queda afirmada la imposibilidad de que el art. 8.2 de la Ley impida u obstaculice las funciones de «coordinación», inseparables del Registro nacional (art. 149.1.16 CE), de tal modo que debe reputarse innecesaria y perturbadora la mención inicial de su art. 8.2 al art. 1.03.08 del Código Alimentario Español. Es, en efecto, innecesaria porque la vigencia y aplicación al caso de una norma no ha de ser recordada en cada una de las ocasiones en que una norma inferior actúe de acuerdo con aquella. Es sobre todo, perturbadora, porque puede dar la impresión de que la norma del art. 8.2 de la Ley catalana impugnada deriva directamente del Código Alimentario, de modo tal que el Registro nacional cuya existencia se silencia aquí, pudiera parecer superfluo o subordinado. No obstante, hechas las precisiones interpretativas contenidas en el F.J. anterior, en el siguiente, y en este mismo, la norma del art. 8.2 de la Ley 15/1983 de la Generalidad no es inconstitucional.

Sexto.-Para no quebrar el hilo de nuestro razonamiento y, al mismo tiempo evitar repeticiones innecesarias, examinaremos a la vez los problemas de constitucionalidad que plantean los arts. 8.3, 9 y 10 de la Ley impugnada.

Como hemos dejado establecido en los fundamentos anteriores, el Real Decreto 2825/1981 analizado en la STC 32/1983 remitía a la competencia de la Administración Sanitaria Periférica del Estado o, en su caso, a los correspondientes servicios de las Comunidades

Autónomas la autorización para la inscripción de industrias, establecimientos e instalaciones que, como dice la Ley catalana (art. 8.2) se dediquen a actividades alimentarias (art. 2.4 Real Decreto 2825/1981). En cuanto a la autorización e inscripción de productos alimentarios, el citado Real Decreto sólo se refiere a la de los aditivos y demás productos peligrosos para la salud (art. 1.2), respecto a los cuales reserva la autorización a la Dirección General de Salud Pública de la Secretaría de Estado (art. 2.3, párrafo primero), aunque de esta reserva exceptúa las aguas de bebida envasadas, para las cuales basta con la autorización de la Administración de la Comunidad correspondiente (art. 2.3 párrafo segundo). Importa recordar, que, como vimos en el F.J. 2, este Tribunal calificó como básica esta competencia estatal (STC 32/1983, F.J. 4 y su remisión al F.J. 3). Ahora bien, ni el Real Decreto objeto de aquella Sentencia ni esta misma contenían respectivamente normas o interpretaciones relativas a la autorización para inscribir productos alimentarios no peligrosos. A ellos se refiere el art. 1.3 del Real Decreto 2825 para decir que serán objeto de anotación registral «antes de su lanzamiento al mercado», pero no se dice qué autoridad, si la estatal o la autonómica es competente para autorizar tal anotación.

Dado que existen una reglamentaciones técnico-sanitarias sobre tales productos, es claro que la autorización para su anotación registral corresponde a quien tenga competencias de ejecución sobre materia sanitaria, competencia en nuestro caso asumida sin duda por la Generalidad de Cataluña (art. 17.1 EAC). Por consiguiente el inciso primero del art. 8.3 de la Ley 15/1983 ahora impugnada no es inconstitucional referido al Registro catalán de alimentos y entendiéndose que la autorización corresponde al Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad. Tal autorización habrá de otorgarse «antes de su lanzamiento (el del producto) al mercado» (art. 1.3, Real Decreto 2825/1981), o, como dice el propio precepto analizado, cuando las Empresas deseen lanzar al mercado nuevos «productos alimentarios». En ambas frases o proposiciones el significante «mercado» equivale a «mercado nacional» o «mercado español», esto es, al espacio económico unitario, reconocido implícitamente como tal por el art. 139.2 CE y al que nos hemos referido en varias Sentencias anteriores (cfr. STC 1/1982, F.J. 1.º; STC 71/82 F.J. 2.º *in fine*; y STC 86/1984, F.J. 3.º No se trata, pues, en el art. 8.3 de la Ley catalana del lanzamiento y de la previa autorización de un producto nuevo en Cataluña, sino nuevo en el mercado nacional, nuevo en el mercado español. Esta precisión hermenéutica es imprescindible para considerar conforme con la Constitución al largo segundo inciso del art. 8.3.

En efecto: Si se entendiera la novedad como referida a Cataluña eso significaría que el producto alimentario ya existía en el mercado en España fuera de Cataluña, lo que a su vez implica, por imperativo del art. 1.3 del Real Decreto 2825/1981 que tal producto ya estaría anotado (y previamente autorizado, como es obvio) en el Registro General Sanitario de Alimentos, dotado por lo mismo de los debidos «datos significativos que permitan identificar el producto». Como tales autorización, anotación registral y datos de identificación desde que se otorga aquella y desde que constan éstas en el Registro General de carácter nacional surten efectos en toda España (véase con más detalle lo que se añadirá más abajo a este razonamiento), un producto alimentario autorizado, anotado e identificado en toda España lo está también, obviamente para circular y ser vendido, comercializado y consumido en Cataluña, sin que para ello ni sea necesaria ni siquiera sea admisible una nueva autorización. Esta no es necesaria como consecuencia de los efectos nacionales de los actos antes enumerados que se llevaron a cabo con el producto en cuestión antes de su lanzamiento al mercado de España fuera de Cataluña. No es admisible porque su exigencia implicaría el desconocimiento de tales efectos, la fragmentación del mercado español y la acumulación de controles que obstaculizarían la libre circulación de esos bienes (art. 139.2 CE).

Sin embargo, si se trata de un producto alimentario que, por así decir, penetra en el mercado español por o en Cataluña, entonces el artículo 8.3 cobra pleno sentido y es, todo él, conforme con la Constitución. Sucede en tal caso que el producto, nuevo en tal sentido, deberá ajustarse a las correspondientes reglamentaciones técnico-sanitarias, válidas para toda España, cuya aplicación respecto al producto en cuestión habrá de ser verificada por la autoridad sanitaria catalana «previo análisis en su caso». Si el producto cumple los requisitos exigidos (unos y los mismos para toda España), la autoridad de la Comunidad, competente para ello ex art. 17.1 EAC, otorgará la correspondiente autorización, y realizará la «anotación del producto en el expediente del registro que le corresponda» (art. 8.3 *in fine*). Inmediatamente, de tal anotación (que implica la autorización previa) se dará cuenta, como dice el art. 11.2 de la Ley catalana (precepto no impugnado), «a la Administración del Estado a efectos de la necesaria coordinación».

El primero de esos efectos habrá de ser la inscripción de la anotación del Registro catalán en el Registro General Sanitario de Alimentos de carácter nacional, para que desde el momento de la incorporación a éste de la anotación de aquél, el producto en cuestión pueda comercializarse en toda España. La autorización, en cuanto competencia de ejecución realizada por la autoridad competente, que en el supuesto examinada es la catalana, surte efectos, por la mediación coordinadora del Registro General, en toda España. El trasvase de la anotación del Registro catalán al General en toda España habrá de ser automático, si bien a partir del momento mismo de la anotación del producto en el Registro General cobra sentido respecto a él la competencia de la Dirección General de la Salud Pública, con los límites y en los términos en que está regulada en el art. 2.6 del Real Decreto 2825/1981, precepto que ha de ser interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 4.º de nuestra Sentencia 32/1983, como se indica en el fallo de la misma.

Ahora bien, y con esto entramos en el examen del art. 9 de la Ley impugnada, aunque tanto para la identificación de las industrias y establecimientos (art. 9.1) como para la de los alimentos y productos alimentarios (art. 9.2) inscritos en el Registro del art. 8 valgan los correspondientes números, otorgados al inscribirlos en Cataluña, a tales datos de identificación deberán añadirse los que se les den en el Registro General unificado cuando se inscriban en él, una vez cumplida la exigencia del art. 11.2, tanto las industrias y establecimientos (art. 1.2 del Real Decreto 2825/1981, como aquellos alimentos o productos alimentarios que deban inscribirse en el mencionado Registro General; bien entendido que las inscripciones en cada caso realizadas en el Registro General unificado surtirán efecto en toda España por las razones expuestas en este Fundamento Jurídico y en el anterior. Así interpretado, el art. 9 no es contrario a la Constitución en ninguno de sus dos apartados.

Dentro de este apartado nos queda todavía por realizar el examen sobre la posible inconstitucionalidad del art. 10 de la Ley catalana. En él la Generalidad recaba para sí las facultades de autorización sanitaria y de inscripción registral (en el «Registro Especial de Productos de Cataluña») de todos aquellos productos que «de acuerdo con la normativa básica del Estado, necesiten una vigilancia sanitaria específica por sus características especiales». La impugnación formulada por el Abogado del Estado se fundamenta en la calificación de tales funciones como «básicas», en materia sanitaria, siendo por ello de titularidad estatal.

Importa recordar que la vigilancia específica sobre productos de especial peligrosidad se remonta al ya mencionado Decreto 797/1975, en el que se creó el Registro Sanitario Específico de Productos. Con posterioridad, la dualidad de registros estatales (General y Especial) quedó cancelada, atribuyendo al Estado el art. 2.4 del Real Decreto 2824/1981 la competencia para autorizar genéricamente los productos aditivos y otros en los que se apreciara la misma especialidad y reconociéndole también el art. 2.3 del Real Decreto 2825/1981 la competencia para proceder a la inscripción de los productos singulares que incorporasen las sustancias necesarias de esta vigilancia más intensa.

Es cierto que la Sentencia 32/1983 del Tribunal Constitucional declaró la nulidad, por insuficiencia de rango, del citado art. 2.4 del Real Decreto 2824/1981, y que otro tanto hizo, con el art. 2.3 del Real Decreto 2825/1981, la Sentencia 42/1983, pero no lo es menos que una y otra resolución del Tribunal identificaron el carácter de «básica» de esta función, reconociendo competencia exclusiva para su ejercicio al Estado. La nulidad por insuficiencia de rango de los preceptos reglamentarios que articularon estas competencias estatales no implica la devaluación misma de la cualificación de las funciones como «básicas», sino más bien todo lo contrario.

En la STC 32/1983, F.J. 3 (J.C. V, pág. 362), a propósito del art. 2.4 del Real Decreto 2824/1981 este Tribunal dijo que «dada la peligrosidad innegable de determinados aditivos añadidos a productos alimentarios o de índole similar, la utilización de un sistema preventivo de garantías consistente en la prohibición de su empleo mientras no quede demostrada su inocuidad constituye, sin duda, la adopción de una medida básica, de vigencia en todo el territorio del Estado y, en cuanto a tal, reservada al Estado en virtud del 149.1.16». En consecuencia es competencia estatal la elaboración de listas positivas y la fijación de una «lista negativa y abierta» de elementos, ingredientes o productos prohibidos en cuanto nocivos o peligrosos para la salud. Ello es básico en materia de sanidad y, en cuanto tal, competencia estatal, pues una prohibición sobre alguno de tales productos realizada por cualquier Comunidad Autónoma «impediría el libre comercio de mercancías y supondría la introducción de un factor de desigualdad en cuanto a las condiciones básicas de protección a la salud» (ibidem). Lo dicho en aquella sentencia, iba allí acompañado de una remisión y cita parcial a la STC 71/1982 de 30 de noviembre; parecidas consideraciones e igual calificación se repitió allí mismo (STC 32/1983, F.J. 4, J.C., T.V., pág. 370) a propósito del art. 1.2 y del art. 2.3 del Real Decreto 2825/1981, acerca de la inscripción registral y la autoriza-

ción previa de aditivos y otros elementos o productos cuyas características especiales requieren una vigilancia sanitaria específica (art. 1.2. «in fine»).

A ellos precisamente se refiere el art. 10 ahora analizado y el Registro Especial dedicado a los productos que «necesiten una vigilancia sanitaria específica por sus características especiales» (art. 10 «in fine»). Es claro, pues, que la autorización para inscribir tales productos es, en cuanto constituye una de las bases de la sanidad, competencia estatal.

Para dar cumplimiento a tal exigencia básica, la Secretaría de Estado para la Sanidad ha elaborado (véase al efecto su Resolución de 26 de febrero de 1981, «Boletín Oficial del Estado» de 27 de marzo, R. Azdi., 1981,1, núm. 731, págs. 1091 a 1108) unas listas positivas de aditivos; cada uno de los así autorizados figura en tales listas con indicación expresa del número que ese aditivo tiene en la CEE, y de la proporción en que puede ser utilizado en cada uno de los géneros de productos alimentarios (agentes aromáticos, bebidas refrescantes, caramelos, gomas de mascar, cerveza, conservas, galletas, etcétera); asimismo se establece (art. 4 de la Resolución citada *ad exemptum*) que «queda prohibida la utilización de aditivos que no figuren reseñados en las mismas (*id est* en las listas positivas que constituyen los Anexos de la Resolución) o sobrepasen las proporciones máximas consignadas para cada acción y/o alimento». Dado el grado de minuciosidad con que está regulada la posibilidad de utilizar cada aditivo en cada tipo de producto alimentario, y la especificación de la proporción en que cada sustancia puede emplearse en cada género de productos alimentarios, es claro que la competencia estatal de fijación de bases a los efectos de la vigilancia sanitaria se cumple satisfactoriamente así. Ahora bien, sentado este supuesto básico, no cabe duda de que la verificación de si un determinado producto alimentario que quiere lanzarse al mercado español en Cataluña tiene algún producto aditivo no autorizado, o tiene sólo los así autorizados, o los tiene en las proporciones permitidas, constituye una simple aplicación al caso de una disposición básica cuyo minucioso contenido no permite discrecionalidad alguna. Por consiguiente la autorización de la inscripción de tal producto constituye una competencia de ejecución, y como en virtud del ya citado art. 17.1 del EAC tales competencias en materia de sanidad interior corresponden a la Generalidad de Cataluña, hay que concluir que el art. 10 de la Ley 15/1983 no es contrario a la Constitución ni implica invasión de competencias estatales básicas. No obstante, hay que entender que tal autorización y la subsiguiente inscripción en el Registro del art. 10 sólo son necesarias y posibles si el producto en cuestión «se lanza al mercado» (art. 8.3) nacional en Cataluña, pues si se trata de un producto ya autorizado por las autoridades estatales o autonómicas en cada caso competentes e inscrito en el Registro correspondiente, tales actos surten efectos en toda España. Hay, pues, que considerar reproducidas aquí las consideraciones antes expuestas a propósito del art. 8.3 de la misma Ley.

Séptimo.—Ha sido también impugnado, por conexión, el art. 16 en sus apartados b, c y f. La no inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 15/1983 a los que los citados apartados hacen referencia, exige lógicamente el mismo pronunciamiento referido a los que ahora analizamos, que deberán ser interpretados y aplicados de conformidad con la interpretación de los arts. 8, 9 y 10 expuesta en los fundamentos anteriores.

Octavo.—Afirma, por último, el Abogado del Estado en su escrito que la Ley impugnada, al introducir en sus arts. 20 y 23.1 sanciones diferentes a las previstas en la normativa estatal calificada como «básica» (Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio), ha invadido la competencia del Estado recogida en los arts. 149.1.16 C.E. y 17.1 EAC, implicando, además, el segundo de los preceptos impugnados una ilegítima afectación al bien constitucionalmente protegido en el art. 139.2 C.E. y, a su través, a la garantía institucional de la libertad de empresa (art. 38 C.E.). Esto sería así porque el cuadro de sanciones introducido por la Ley impugnada desborda, en algunos puntos concretos, el recogido para todo el ordenamiento en el Real Decreto 1945/1983 y porque en el art. 23.1 se prevé la posibilidad de castigar «como sanción complementaria» con la clausura temporal o definitiva de la empresa o industria que haya incurrido en infracción muy grave, siendo así que el art. 10.5 del Real Decreto 1945/1983 no recoge sino la posibilidad de acordar el cierre temporal por un período máximo de cinco años. No niega con ello el Abogado del Estado el que pueda la Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias, introducir «algunas variaciones en la gradación de las sanciones», aunque si el que dichas modificaciones puedan alterar sustancialmente, como aquí habría ocurrido, los criterios que inspiran el cuadro estatal de sanciones.

La defensa frente a estos alegatos de las representaciones de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña gira sobre argumentos diversos. Se aduce, así, la invalidez del Real Decreto 1945/1983 porque, con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no podría una norma reglamentaria introducir *ex novo*, sin mediación legislativa bases para la normación autonómica, y

también porque, en todo caso, la disposición reglamentaria estatal quebrantaría el principio de legalidad en materia sancionadora reconocido por el art. 25.1 CE. Se añade a esto que el título competencial de la Generalidad sería, en este caso del derecho sancionador, no el correspondiente a la materia sanitaria, sino el relativo a la protección del consumidor (art. 12.1.5 EAC), ámbito éste en el que la Generalidad no habría de quedar sujeta a la normativa básica del Estado. Se afirma, a continuación, que la entrada en vigor de la Ley catalana, impide todo contraste entre unas y otras disposiciones. Por último, se niega, en el plano sustantivo, que la divergencia entre sanciones denunciada por el Abogado del Estado suponga afectación ilegítima a los bienes constitucionales invocados: Las variaciones serían de carácter no cualitativo y, en todo caso, aparecerían justificadas en el ámbito de libre apreciación que no puede negarse al legislador autonómico.

Las citadas alegaciones de la Generalidad en defensa de estos artículos no pueden suscribirse en su integridad, por más que ello no nos conduzca a reconocer la inconstitucionalidad pedida por el Abogado del Estado. Así, por lo que se refiere a la presunta invalidez del Real Decreto 1945/1983, no es aquí trasladable, porque el supuesto es distinto, la doctrina apuntada por este Tribunal en sus sentencias 32 y 43 de 1983. En aquellos casos, el examen de la suficiencia de rango de las disposiciones delimitadoras de competencias era necesario porque el proceso constitucional se había promovido por una Comunidad Autónoma, precisamente en defensa de las mismas competencias. Por el contrario, el examen de la validez formal por suficiencia de rango del Real Decreto estatal citado no es condición necesaria ni suficiente para apreciar la legitimidad de las normas autonómicas impugnadas en este recurso, legitimidad que habrá de apreciarse en cuanto se detecte un desbordamiento competencial por razón del contenido de la norma autonómica, cuya invalidez por tal causa nunca podría convalidarse por efecto derivado de la posible insuficiencia de rango de la norma estatal. Finalmente tampoco habrá aquí que indagar si la disposición estatal ha infringido la reserva legal en materia sancionadora ex art. 25.1-C.E., toda vez que el Real Decreto 1945/1983 no es el objeto del recurso de inconstitucionalidad en el presente caso y mal podría serlo, en cualquier otro, si se tiene en cuenta su rango secundario.

En cuanto a la fundamentación de las competencias autonómicas en el título «defensa del consumidor», y no ya en el correspondiente a la materia sanitaria, se trata de un alegato igualmente inconsistente. Aunque no lo fuera, y aunque tuviera en aquella materia competencia exclusiva la Comunidad Autónoma, no por ello sus disposiciones quedarían libres del límite predispuesto en el art. 149.1.1 CE. Pero es que, además, tal alteración del título competencial resulta en este caso impropio, siendo aquí aplicable la doctrina que estableció el Tribunal en la Sentencia 71/1982. En su fundamento jurídico sexto se dijo, en efecto, que «... la disciplina sanitaria de los productos alimentarios puede ser comprendida en los títulos competenciales sobre sanidad y en los títulos competenciales sobre defensa del consumidor. El carácter específico de la sanidad respecto del plural de la defensa del consumidor determina que la inclusión en regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial...». Por último, la alegación de que, por la publicación posterior de la norma estatal respecto de la catalana, quedaría impedida toda compulsión entre una y otra no puede tampoco compartirse. En el recurso abstracto no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si su producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones.

Con todo, esta crítica a los argumentos aducidos por la Generalidad no implica dar por buenos los expuestos por la representación del Estado. 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). Las dos primeras condiciones (competencia en la materia y rango suficiente en la norma sancionadora) se dan aquí y no han sido discutidas por el Abogado del Estado. Por lo que se refiere a los límites de la normación autonómica derivados de su carácter de normación limitada *ratione loci*, hay que hacer algunas precisiones.

El derecho administrativo sancionador creado por las Comunidades Autónomas puede implicar, sin duda, una afectación al ámbito de los derechos fundamentales, pues la previsión de ilícitos administrativos supone siempre una delimitación negativa del ámbito de libre ejercicio del derecho. Tal afectación no implica (Sentencia de 16 de noviembre de 1981, Fundamento jurídico 2.º) que toda regulación en este extremo sea de exclusiva competencia

del Estado. Sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, de modo que no podrá introducir upos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al «administrativo común», cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE). Pero, dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones —en el marco ya señalado—, porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales. Por lo que aquí importa, y ya que lo impugnado es la modificación en las sanciones, puede decirse que la norma autonómica no infringirá lo dispuesto en el art. 149.1.1 si se limita a sancionar, aunque de distinto modo, una conducta también considerada ilícita en el ordenamiento general y si tal sanción se proyecta sobre un bien (el reconocido en el art. 38 CE, en este caso) que no es distinto del también afectado por el derecho sancionador estatal, sin llegar a afectar a otros derechos constitucionalmente reconocidos. Estas exigencias pueden estimarse respetadas por las normas impugnadas que ahora examinamos.

Falta por examinar lo concerniente a la modulación de las sanciones. En cuanto se refiere a la graduación de las sanciones pecuniarias contenidas en el artículo 20, el legislador autonómico ni ha rebasado los topes fijados en el Real Decreto 1945/1983, cuyo artículo 10 establece unas cuantías máximas muy superiores, ni ha modificado la clasificación de las infracciones y su correspondiente gradación sancionatoria en cuatro grupos de menor a mayor gravedad. Las diferencias en las cuantías de las sanciones respetan el esquema del Real Decreto citado, y cuando las normas catalanas se apartan de la mera reproducción de su contenido lo hacen sin introducir divergencias cualitativas y sin lesionar o afectar a ningún derecho constitucional.

No puede, sin embargo, decirse lo mismo respecto a la norma sancionatoria complementaria contenida en el art. 23.1. Es cierto que una sanción de carácter complementario se regula también, para las sanciones muy graves, en el art. 10.5 del Real Decreto 1945/1983, y que si allí la facultad de imponerla está atribuida al Consejo de Ministros, en el art. 35.2 de la Ley catalana se declara que el órgano competente para imponer la sanción prevista en el art. 23.1 es el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, de modo que hasta ahí el paralelismo entre la norma catalana en sus aspectos formal y competencial es claro respecto al régimen sancionatorio general. No sucede lo mismo en cuanto a la sanción en sí misma, ya que si el art. 10.5 del Real Decreto 1945/1983 prevé como máximo el cierre temporal del establecimiento e industria infractor hasta un máximo de cinco años, la ley catalana permite «la clausura temporal o definitiva». Son estas dos palabras últimas las que implican un salto sancionador cualitativo que rompe la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio. Como la clausura temporal si que es una sanción admisible dentro del límite máximo establecido por el Real Decreto 1945/1983, son sólo esas dos palabras («no definitiva») las que hay que declarar inconstitucionales.

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 Estimar en parte el recurso de inconstitucionalidad y, a tal efecto:

a) Declarar la inconstitucionalidad de la expresión «no definitiva» contenida en el art. 23.1.

b) Declarar que el art. 8, números 2 y 3; el art. 9; el art. 10 y el art. 16, no son inconstitucionales interpretados en los términos que se contienen en los fundamentos jurídicos 5, 6 y 7 de esta Sentencia.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Dada en Madrid a 16 de julio de 1985.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez-Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Angel Escudero del Corral.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdager.—Rúbricados.