

infiere en absoluto incongruencia alguna. Hay simplemente apreciación distinta sobre las consecuencias jurídicas de unos mismos hechos.

A este respecto hay que recordar la doctrina del Tribunal sobre la incongruencia en relación con la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24.1 de la Constitución y más concretamente sobre la indefensión que en ocasiones puede derivar de aquella infracción de ese derecho fundamental. Esta doctrina, en lo esencial, la resume así la sentencia núm. 14/85, de 1 de febrero: «Cuando la desviación en que consiste la incongruencia es de tal naturaleza que supone una completa modificación de los términos en que se produjo el debate procesal, puede entrañar una vulneración del principio de contradicción y, por ende, del fundamental derecho de defensa». En este sentido se ha pronunciado el Tribunal desde la sentencia 20/82, de 3 de mayo, hasta la ya citada 14/85, de 1 de febrero. Naturalmente que la indefensión a que alude esta doctrina no se ha producido en el presente caso, en el que, como hemos visto, no se da incongruencia alguna, sino una diferente apreciación y decisión sobre uno de los temas ampliamente debatidos lo largo de todo el procedimiento judicial.

Tampoco se puede aplicar al presente caso la doctrina que sobre la incongruencia entre motivación y fallo cita la recurrente, invocando la sentencia 138/85, de 18 de octubre. La forma de incongruencia que se contempla en ella y que viciaba radicalmente de nulidad la sentencia en que se produjo, se daba porque la argumentación jurídica de la sentencia no guardaba relación alguna con el fallo, es este tipo de incongruencia en el que pretende ampararse la recurrente, al insistir en sus escritos en la contradicción que se da entre la afirmación de la sentencia de que la causa del accidente no fue la ingestión de bebidas alcohólicas por el conductor asegurado y contradiciendo esa afirmación, lo resuelto en el fallo de exonerar de responsabilidad a la aseguradora por el seguro voluntario «por el grado de alcoholemia en que se hallaba el condenado». Mas basta leer el considerando quinto de la sentencia recurrida para comprobar que no se da la contradicción denunciada. En él se analiza el contenido de la cláusula contractual en relación con la legislación aplicable y por los razonamientos jurídicos atinentes al caso que se exponen se llega a la conclusión exoneratoria de responsabilidad civil por el seguro voluntario de la Compañía «Winterthur». Esta conclusión, cualquiera que sea el concepto que su argumentación merezca, cuestión en la que no puede entrar el Tribunal, está fundada en derecho y no ha producido indefensión a las partes. No se da, pues, incongruencia alguna en la sentencia que pueda servir de base al presente recurso de amparo.

Segundo.—Examinado el recurso desde una perspectiva más general que la limitada a la incongruencia rechazada en el fundamento anterior, es decir, desde el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 24.1 de la Constitución, cuya vulneración genéricamente denuncia también la recurrente, ha de llegarse a la misma conclusión desestimatoria de la demanda.

Es doctrina muy reiterada por este Tribunal que la tutela judicial que garantiza dicho precepto es el derecho a obtener una sentencia fundada jurídicamente, cualquiera que sea el resultado,

favorable o adverso, de la misma. Y que el recurso de amparo no consiste en una nueva instancia judicial, sino en la protección de los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución. Así lo impone el artículo 117.3 de la Constitución, que atribuye a Juzgados y Tribunales exclusivamente la potestad jurisdiccional, consistente en el poder de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, según las normas de competencia y procedimiento establecidas por las leyes. Este precepto constitucional se respeta, naturalmente, en la regulación del recurso de amparo. Los artículos 41 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional son, entre otros, buena prueba de lo que decimos. En el primero de ellos, después de limitar en el número 1 dicho recurso a los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución, y de hacerlo «sin perjuicio de su tutela general encomendada a los Tribunales de Justicia», se dispone expresamente en el número 3 que «en el amparo constitucional no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de las cuales se formuló el recurso».

Y en el artículo 44.1, relativo a las violaciones de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional que tengan su origen en la resolución de un órgano judicial, se establece como uno de los requisitos necesarios el que figura en su apartado b): «que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano judicial con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquéllos se produjeron acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional».

Por aplicación al caso de estos preceptos de la LOTC, hay que desestimar la demanda porque la pretensión actora sobre nulidad de la sentencia recurrida no sería para restablecer o preservar sus derechos constitucionales, sino para enjuiciar nuevamente los hechos que dieron lugar al proceso en los cuales en ningún caso puede entrar a conocer este Tribunal y a ello equivaldría anular la sentencia por su contenido jurídico que es, en definitiva, lo que se pretende en este recurso de amparo.

#### FALLO

En atención de todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Emilio Alvarez Zancada, en representación de doña Ignacia Mayor Bordes, contra la sentencia de 16 de noviembre de 1985, dictada por la Audiencia Provincial de Albacete.

Publíquese la sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid a veintinueve de septiembre de mil novecientos ochenta y seis.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

**28075** PLENO. Conflicto positivo de competencia número 599/1983. Sentencia núm. 111/1986, de 30 de septiembre.

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

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

en el conflicto positivo de competencia núm. 599/1983, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, en relación con la Orden de 2 de marzo de 1983, de la Consejería de Sanidad, Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana. Ha sido parte el Gobierno Valenciano, representado por el Letrado don José Vicente Calabuig Hueso, y ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

1. El día 12 de agosto de 1983 el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, plantea ante este Tribunal

Constitucional conflicto positivo de competencia frente al Gobierno valenciano, invocando expresamente el art. 161.2 de la Constitución. Impugna los arts. 1.º y 2.º y disposiciones transitorias primera y segunda de la Orden de 2 de marzo de 1983, de la Consejería de Sanidad, Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana, por la que se dictan normas de desarrollo de la Orden de 18 de agosto de 1975, del Ministerio de Gobernación, y del Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, sobre Registro Sanitario de establecimientos menores, y solicita de este Tribunal dicte en su día sentencia por la que declare que corresponde al Estado la titularidad de la competencia para determinar los establecimientos que no están obligados a inscripción en el Registro General Sanitario de Alimentos y para fijar el plazo en que ha de verificarse la inscripción obligatoria, anulando, en consecuencia, los artículos 1.º y 2.º y las disposiciones transitorias primera y segunda de la Orden de 2 de marzo de 1983, de la Consejería de Sanidad, Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana. Asimismo solicita la suspensión de la vigencia de las disposiciones impugnadas en aplicación de lo dispuesto en los apartados 2 y 4 del art. 64 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

2. El art. 1.º de la mencionada Orden de 2 de marzo de 1983 establece que «se consideran establecimientos menores por su carácter de detallistas, entre otros, los siguientes: Hornos artesanales, pastelerías artesanales y elaboración de helados y horchatas». El art. 2.º preceptúa que «a efectos de registro sanitario quedarán sometidos a esta nueva normativa». En conexión con estos dos

preceptos, la disposición transitoria primera dispone que «a todos aquellos establecimientos afectados que en la actualidad se encuentren registrados en el Registro Central Sanitario de Alimentos de las Delegaciones Territoriales de Salud se les comunicará su nueva situación en un plazo de tres meses, a contar desde la publicación de la presente Orden». De otro lado, la disposición transitoria segunda concede un plazo de dieciocho meses, a contar desde la publicación de la Orden, para la incorporación de todas las industrias al Registro, transcurrido el cual se considerarán clandestinas.

3. Apoya el Abogado del Estado la impugnación de los citados preceptos en las alegaciones siguientes:

A) El Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, regula el Registro General Sanitario de Alimentos y lo considera como «registro unificado» (art. 2.º, 2) y de «carácter nacional» (art. 1.º, 1).

Dicho art. 1.º establece, en su párrafo primero, que «en el mismo se inscribirán las industrias, establecimientos e instalaciones de producción, transformación o manipulación, almacenamiento, depósito, distribución, importación o envasado de alimentos, productos y útiles alimentarios, sin cuyo requisito se reputarán clandestinos». Asimismo dispone, en su párrafo segundo, que «las Reglamentaciones técnico-sanitarias podrán determinar los establecimientos menores que, por su entidad, no están obligados a inscripción en el Registro General Sanitario de Alimentos, si bien quedan sujetos a las autorizaciones y controles sanitarios correspondientes».

En relación con el Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre —recuerda el Abogado del Estado—, el Tribunal Constitucional ha declarado en su Sentencia núm. 32/1983, de 28 de abril, que la determinación de los establecimientos que han de inscribirse en el Registro Sanitario responde a necesidades de coordinación y de garantías mínimas o básicas de la sanidad, por lo que, en consecuencia, es de competencia estatal. La misma consideración ha de otorgarse —añade— a la fijación de las excepciones a la regla general de la inscripción obligatoria, pues resulta de todo punto evidente que el señalamiento de los supuestos en los cuales es precisa la inscripción y el de aquellos excluidos de tal obligación constituyen dos caras de la misma moneda. Por otra parte, si se atribuyese a las Comunidades Autónomas la facultad de definir los supuestos de exclusión de inscripción en el Registro, perdería todo sentido la caracterización del mismo como instrumento unificado de ámbito nacional.

B) El Gobierno valenciano no discute que corresponda al Estado la competencia para determinar los establecimientos que no están obligados a inscripción. Su rechazo del requerimiento del Gobierno se debe a que, en su opinión, la Orden impugnada se ajusta a la legalidad estatal vigente en la materia. En efecto, el Gobierno valenciano entiende que en ella quedan excluidos del Registro establecimientos que ya lo están con arreglo a la legalidad estatal, por lo que la Orden no hace sino reflejar la legislación básica del Estado al respecto; excluye del Registro a establecimientos detallistas y éstos, conforme a las reglamentaciones técnico-sanitarias estatales vigentes, ya quedaban excluidos del referido Registro Sanitario.

Con ello —manifiesta el Abogado del Estado— el Gobierno valenciano ha incurrido en un error de planteamiento. La Orden del Ministerio de Gobernación de 18 de agosto de 1975 —que, efectivamente, excluyó a los establecimientos detallistas de la inscripción en el Registro Sanitario— se halla derogada, ya que se dictó en desarrollo del art. 1.3 del Decreto 797/1975, de 21 de marzo, y dicho artículo fue derogado en forma expresa por la disposición final segunda del Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre.

Por otra parte, el Real Decreto 2825/1981 establece un sistema distinto al de la Orden de 18 de agosto de 1975 respecto a la exclusión de la obligación de inscripción y, en consecuencia, no cabe atribuir valor jurídico alguno a la citada Orden, dado que el Real Decreto es una norma posterior y de superior rango. En efecto, a tenor de la Orden de 18 de agosto de 1975 quedaban directa o automáticamente excluidos los establecimientos detallistas; en cambio, conforme al Real Decreto 2825/1981 (art. 1.º, 2), la exclusión no resulta de manera automática de la norma, sino que ha de efectuarse por las correspondientes reglamentaciones técnico-sanitarias y habrá de referirse a establecimientos menores «por su entidad». La exención de inscripción no depende ya, como en la Orden de 1975, del tipo de actividad que se realice (venta al por menor), sino de la importancia del establecimiento, esencia, dimensiones, incidencia sanitaria del mismo, etc. La declaración de establecimientos menores por su entidad podrá afectar a los que operen en la fase de producción o en cualquier otra (transformación, depósito, distribución, etc.).

Subraya el Abogado del Estado que el Gobierno de la Nación admite que la Generalidad Valenciana pueda dictar reglamentaciones técnico-sanitarias; lo que se discute es la facultad para señalar

las exclusiones a la inscripción obligatoria en el Registro Sanitario que, en su opinión, corresponde al Estado por necesidades de coordinación y de garantías mínimas o básicas de la sanidad.

C) La Orden impugnada no respeta la legalidad estatal vigente en materia de registro sanitario.

Respecto de los hornos artesanales, el Gobierno valenciano basa su postura en el hecho de que el art. 5.º del Real Decreto 542/1976, de 5 de marzo, concede libertad de instalación a las industrias panaderas de carácter artesano. Pero tal libertad —arguye el Abogado del Estado— es a efectos de la legislación industrial, no de la sanitaria. Aun admitiendo, a efectos dialécticos, que tal argumento no fuese suficiente, resulta además que el Real Decreto 542/1976 contempla industrias en las que el producto sea elaborado por el propio titular del establecimiento y familiares que con él convivan, mientras que según la Orden impugnada se excluye a las industrias en las que el producto sea elaborado en régimen familiar o con tres trabajadores por cuenta ajena como máximo, con lo que, en este último caso, se estaría excluyendo del Registro un supuesto no contemplado por la legislación estatal.

Respecto de las panaderías artesanales, la interpretación que el Gobierno valenciano hace de la Reglamentación técnico-sanitaria aplicable, aprobada por Real Decreto 2419/1978, de 19 de mayo, se basa en el error ya examinado, consistente en entender que los establecimientos detallistas quedan sin más excluidos de inscripción en el Registro.

Por otra parte, se ha desconocido, en todo caso, que el Real Decreto 797/1975, al que remite la mencionada Reglamentación, ha sido derogado, por lo que al Registro Sanitario se refiere, por el Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, que establece un sistema de excepciones a la inscripción totalmente distinto del diseñado por la normativa anterior.

En cuanto a la elaboración de helados y horchatas, no se ha tenido en cuenta, como el propio Gobierno valenciano reconoce, la Reglamentación técnico-sanitaria vigente, aprobada por el Real Decreto 670/1983, de 2 de marzo, esto es, en la misma fecha que la Orden impugnada. A pesar de ello, el Gobierno valenciano sostiene en la contestación al requerimiento que el art. 20.3 de la Reglamentación excluye del Registro Sanitario a los heladeros artesanos. Interpretación inexacta —señala el Abogado del Estado—, pues, de los dos tipos de heladeros artesanos que contempla, la Reglamentación sólo excluye a quienes se dedican a la obtención de helados como complemento de otra actividad (pastelería, hostelería o similar), sin que la exclusión se extienda, como pretende el Gobierno valenciano, a quienes se dedican a la obtención de helados como única actividad.

D) Ha de impugnarse, finalmente, la disposición transitoria segunda de la Orden en cuestión —señala la representación del Gobierno de la Nación— por corresponder al Estado la competencia para determinar el plazo de inscripción en el Registro Sanitario, a cuyo vencimiento se reputan clandestinas las industrias no inscritas, pues a él corresponde, de conformidad con el art. 149.1.16 de la Constitución, la competencia de coordinación general de la sanidad. Por otra parte, el plazo debe ser idéntico en todo el territorio nacional como condición básica para garantizar la igualdad de todos los españoles en el cumplimiento de un deber constitucional relacionado con la salud, cuya regulación corresponde al Estado conforme al mencionado art. 149.1.1 de la norma fundamental.

El art. 1.4 del Real Decreto 2825/1981 concede un plazo máximo de tres meses para la inscripción, salvo que expresamente se requieran inspecciones, estudios o análisis que exijan una mayor duración; en cambio, la Orden impugnada pretende otorgar un plazo de dieciocho meses. Todo ello, de ser admitido, llevaría a la consecuencia de reputar clandestinas en unas Comunidades Autónomas industrias que no lo serían en otras, con lo que sus titulares se encontrarían en una clara situación de desigualdad.

4. La Sección de Vacaciones de este Tribunal, por providencia de 12 de agosto de 1983, acuerda tener por planteado el conflicto positivo de competencia, que se dé traslado al Consell de la Generalidad Valenciana para alegaciones y que se comunique al Presidente de la Audiencia Territorial de Valencia para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma. Habiéndose invocado el art. 161.2 de la Constitución, acuerda asimismo comunicar al Presidente del Consell de la Generalidad Valenciana la suspensión de la vigencia y aplicación de los artículos y disposiciones impugnados, de acuerdo con lo establecido en el art. 64.2 de la LOTC. Finalmente dispone la publicación de la formalización del conflicto y de la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana».

5. El 22 de septiembre de 1983 comparece en el conflicto el Consell o Gobierno de la Generalidad Valenciana, representado por don José Vicente Calabuig Hueso, el cual formula alegaciones, pretendiendo que este Tribunal declare que corresponde a la Generalidad Valenciana la titularidad de la competencia para determinar los establecimientos que, por su carácter menor, han de

quedar exceptuados de inscripción en el Registro General Sanitario, siempre que no se infrinjan las normas básicas o de coordinación dictadas por el Estado. Asimismo solicita declare que la competencia para determinar el plazo de inscripción sólo corresponde al Estado cuando dicho plazo se refiere a la tramitación en el propio Registro general, correspondiendo a la Comunidad Autónoma Valenciana la competencia de regular los plazos que han de regir en su territorio para solicitar y tramitar las autorizaciones que ha de otorgar en el ejercicio de sus funciones de ejecución en materia de sanidad interior. Y finalmente, como consecuencia de lo anterior, interesa de este Tribunal la declaración de que la Orden impugnada es válida en su totalidad por haber sido dictada dentro del ámbito de sus competencias.

6. Como fundamento de sus pretensiones, la representación del Consell utiliza los siguientes argumentos:

A) En su contestación al requerimiento de incompetencia que le fue formulado, el Gobierno valenciano mantuvo su pretensión por estimar que, al determinar que ciertos establecimientos debían considerarse menores a efectos de Registro Sanitario, no hacía otra cosa que desarrollar la legislación del Estado o, mejor dicho, cumplir estrictamente la misma, sin prejuzgar sobre sus competencias en la materia. Ahora bien, como Gobierno de la Nación pretende que el Tribunal Constitucional efectúe una declaración sobre la titularidad estatal de la competencia para determinar los establecimientos no sujetos a inscripción en el Registro Sanitario de Alimentos, estima que debe salir al paso de sus argumentaciones exponiendo, por su parte, las que avalan la tesis de que dicha competencia corresponde a la Generalidad valenciana.

Para ello conviene, a su juicio, fijar previamente el deslinde de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de sanidad interior y, en especial, en lo que se refiere al registro sanitario de ciertos establecimientos del ramo de la alimentación. Al respecto precisa lo siguiente:

a) Al Estado corresponden, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.16 de la Constitución, las bases y la coordinación general de la sanidad interior, y, según lo dispuesto en el art. 38.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias de la Generalidad en esta materia.

b) Los conceptos de bases, coordinación y alta inspección han sido definidos en el fundamento jurídico segundo de la Sentencia 32/1983, de 28 de abril, del Tribunal Constitucional.

c) La aplicación de dichos preceptos, tal como han sido interpretados por la jurisprudencia constitucional, debe llevar, por una parte, a la conclusión de que el Estado puede fijar con carácter básico, y con la amplitud que estime conveniente, los requisitos y condicionamientos técnicos, o de otro orden, necesarios para que ciertos establecimientos puedan ser inscritos en su Registro General Sanitario y, en consecuencia, puede también determinar las bases para que otros concretos puedan ser exceptuados de inscripción; y, por otra, a que las bases habrán de fijarse a través de una ley y, en caso de no existir ésta, podrán deducirse del conjunto de normas preconstitucionales, siendo también posible que en algún caso la determinación concreta de los establecimientos exceptuados se lleve a cabo reglamentariamente.

d) En el ejercicio de sus competencias de desarrollo, la Comunidad Autónoma Valenciana puede, de acuerdo con las normas básicas del Estado, dictar reglamentaciones técnico-sanitarias y determinar a través de ellas los establecimientos excluidos del Registro Sanitario, siempre que para ello no se aparte de las normas básicas del Estado.

e) En el momento actual la única norma posconstitucional aplicable al Registro General Sanitario es el Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, cuyo art. 1.º dispone que las reglamentaciones técnico-sanitarias podrán determinar los establecimientos menores que, por su entidad, no están obligados a inscripción en el Registro General Sanitario de Alimentos, si bien quedan sujetos a las autorizaciones y controles sanitarios correspondientes.

f) Compete al Estado la fijación de los principios o normas básicas relativos a la determinación de qué establecimientos deben inscribirse en el Registro General y cuáles pueden ser exceptuados, mientras que la determinación concreta de los mismos puede ser competencia de la Comunidad Autónoma cuando ésta ejerce la que le corresponde de dictar reglamentaciones técnico-sanitarias, siempre que no infrinja las normas básicas del Estado o no vaya en contra de determinaciones concretas realizadas por él en el ejercicio de sus funciones de coordinación.

g) En cuanto al concepto de establecimientos menores su entidad, debe acudirse para su interpretación a los principios establecidos en esta materia antes de la Constitución, pues, de otro modo, si se estimare que no existen normas básicas, la Comunidad Valenciana se vería obligada a permanecer inactiva en este campo hasta que se produjeran dichas normas. Ello llevaría a la absurda

consecuencia de que absolutamente todos los establecimientos relacionados con el ramo de la alimentación deberían someterse al trámite del Registro General Sanitario mientras no exista una norma básica estatal que defina el concepto de establecimiento menor a los efectos de quedar exceptuados de dicho Registro.

B) Es muy dudoso que la Orden del Ministerio de Gobernación de 18 de agosto de 1975 haya quedado derogada, como pretende el Abogado del Estado. Dicha Orden desarrollaba un precepto del Decreto 797/1975 que establecía un Registro General Sanitario, por lo que no existe inconveniente alguno en admitir que siga vigente en desarrollo del Real Decreto 2825/1981, que se refiere igualmente a la existencia de un Registro General Sanitario de carácter nacional. Por otro lado, si se hubiera querido derogar la referida Orden se habría declarado así expresamente; de aquí que, en la medida en que el concepto de detallista no se opone al concepto de establecimiento menor por su entidad, no haya inconveniente en considerar plenamente vigente la Orden ministerial de 1975.

Se ha admitido también por el Abogado del Estado -añade la representación del Consell que, de conformidad con el art. 1.º del Real Decreto 2825/1981, la determinación de los establecimientos exceptuados ha de hacerse por las correspondientes reglamentaciones técnico-sanitarias y que éstas pueden dictarse por la Generalidad. De ello hay que deducir que dentro de tales competencias se incluyen las relativas a la determinación concreta de cuáles sean los establecimientos menores, sin perjuicio de que corresponda al Estado dictar las normas básicas que estime convenientes para definir el concepto de establecimiento menor.

C) En cuanto a las normas aplicables a cada uno de los establecimientos definidos como menores, entiende lo siguiente:

a) Por lo que se refiere a los hornos artesanales, el art. 4 del Real Decreto 542/1976, de 5 de marzo, establece la libre instalación de los mismos cuando reúnan las condiciones que en él se especifican y que son idénticas a las recogidas en el anexo I de la Orden impugnada.

En dicha regulación no se exige ninguna tramitación sanitaria, porque no hay obligación de Registro Sanitario. El Real Decreto no puede referirse exclusivamente al aspecto industrial, como pretende el Abogado del Estado, ya que fue aprobado a propuesta, entre otros Ministros, del de Gobernación, que ostentaba las competencias en materia de sanidad.

Por otra parte, si bien no se hace referencia al Registro General Sanitario de Alimentos, sí, en cambio, se hace al Código Alimentario Español y reglamentaciones que lo desarrollan [arts. 4 y 5.a)], de donde se deduce que se han tenido en cuenta las normas necesarias y que si no se establece expresamente la exclusión del registro es debido a que, en virtud de su carácter de detallistas, tales industriales venían excluidos por la Orden de 18 de agosto de 1975.

Las diferencias en la definición de hornos artesanales contenida en la Orden impugnada [apartado 1.c) del anexo I] en relación con el Real Decreto 542/1976 [art. 5.c)] no son esenciales, pues lo que origina la excepción del registro sanitario es el concepto artesanal del establecimiento, que no queda desvirtuado por la circunstancia de que trabajen tres empleados por cuenta ajena, siempre que se mantengan los demás requisitos exigidos.

b) Respecto de las pastelerías artesanales, es irrelevante que pueda aplicarse a ellas la Orden de 18 de agosto de 1975, o lo dispuesto en el párrafo 2.º del art. 1.1 del Real Decreto 2825/1981, de 21 de noviembre, pues en el primer caso las pastelerías artesanales definidas en el anexo II de la Orden quedarían excluidas por su carácter de detallistas, y en el segundo ocurriría lo mismo por la remisión que el mencionado art. del Real decreto hace a las reglamentaciones técnico-sanitarias (y que sin duda pueden ser las ya vigentes o las que se publiquen con posterioridad), dado que de los arts. 2, 10 y 12.2.b) de la reglamentación técnico-sanitaria aplicable, que es la aprobada por el Real Decreto 3419/1978, se desprende claramente que lo que determina la exclusión del registro es la circunstancia de que la producción se destine a la venta en los propios establecimientos del elaborador anejos a su taller de elaboración.

c) Por lo que respecta a la elaboración de helados y horchatas, resulta forzada la interpretación que el Abogado del Estado hace de lo dispuesto en el art. 20.3 del Real Decreto 670/1983, de 2 de marzo, por el que se aprueba la correspondiente reglamentación técnico-sanitaria. Aparte de que la literalidad del precepto no admite más interpretación que la de que quedan excluidas del Registro Sanitario las industrias definidas como artesanas en el art. 1.2.2, siempre que su producción esté destinada a ser vendida en sus propios establecimientos, no se comprende -añade la representación del Consell- la diferencia de trato que pueda derivarse de que los heladeros artesanos desarrollen únicamente esta actividad, o lo hagan como complemento de otras, pues, por el contrario, parece más lógico atribuir el concepto de artesanos a las personas que se dedican exclusivamente a fabricar helados, y no a las empresas hoteleras que accesoriamente se dedican a tal actividad.

D) En relación con la disposición transitoria segunda de la Orden impugnada, el art. 1.4 del Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, parece referirse a un plazo que obliga a la Administración a tramitar, dentro del período de tres meses, el expediente de inscripción, y no a un plazo que obligue a los particulares. La Orden controvertida regula un supuesto distinto del previsto en el Real Decreto 2825/1981, ya que el plazo de dieciocho meses, a contar desde su publicación, se refiere a establecimientos ya instalados a los que se concede un plazo extraordinario y transitorio para regularizar su situación.

Pero, aunque el plazo fijado en la disposición transitoria segunda fuera idéntico al previsto en la norma estatal, resulta muy discutible que la determinación de un plazo para la inscripción en el Registro constituya una norma básica. Nada se opondría en opinión de la representación del Consell— a que los plazos sean diferentes en las distintas Comunidades Autónomas, y sólo si se admite que el plazo previsto en el art. 1.4 del mencionado Decreto se refiere a la obligación de inscripción en el registro General puede admitirse que la fijación del mismo es de la competencia exclusiva del Estado.

7. El 21 de diciembre de 1983, la Sección Primera de este Tribunal acuerda oír a las partes sobre el mantenimiento o levantamiento de la medida de suspensión acordada en su día. El Abogado del Estado, en escrito de 31 de diciembre de 1983, solicita el mantenimiento de la suspensión por estimar que el levantamiento de la misma afectaría gravemente a la seguridad jurídica y que podría atentar al principio de igualdad, dados los diferentes plazos que se establecen en la Orden impugnada. La representación del Consell valenciano se opone, por escrito de 13 de enero de 1984, al mantenimiento de la suspensión por entender que el levantamiento de la misma no originaría perjuicios.

Por Auto de 16 de febrero de 1984, el Pleno del Tribunal acuerda el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados, dado que no se advierte que de él puedan derivarse perjuicios de imposible o difícil reparación, ya que, en todo caso, los establecimientos afectados quedan sometidos a las autorizaciones y controles administrativos que aseguran la existencia de las necesarias condiciones de idoneidad para su funcionamiento.

8. Por providencia de 18 de septiembre de 1986, el Pleno señala el día 25 del mismo mes para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La Orden de 2 de marzo de 1983 de la Conselleria Valenciana de Sanidad, Trabajo y Seguridad Social, que aparece dictada en desarrollo de la Orden del Ministerio de Gobernación de 18 de agosto de 1975 y del Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, dispone que, entre otros, serán considerados establecimientos menores, por su carácter de detallistas, los hornos artesanales y las pastelerías artesanales, así como los dedicados a la elaboración de helados y horchatas (art. 1.º), todos los cuales quedarán sometidos a esta nueva normativa a efectos de inscripción en el Registro Sanitario (art. 2.º); a continuación regula las normas relativas a la autorización sanitaria de dichos establecimientos (arts. 3, 4 y 5), fijando las características técnicas y los requisitos para el funcionamiento de los mismos en los tres anexos que acompañan a la indicada Orden. Esta contiene asimismo dos disposiciones transitorias, en las que se determinan los plazos para comunicar su nueva situación a los establecimientos afectados que se hallen inscritos en el Registro Central Sanitario de Alimentos de las Delegaciones Territoriales de la Salud, y para la incorporación al Registro de todas las industrias, que habrán de considerarse clandestinas una vez transcurrido el plazo establecido de dieciocho meses.

El Gobierno de la Nación requirió de incompetencia al Consell de la Generalidad Valenciana por cuanto la Orden en cuestión asigna la calificación de menores a los establecimientos que en ella se definen, con el fin de excluirlos de inscripción en el Registro General Sanitario. Y, en escrito formalizando el conflicto, el Abogado del Estado concreta la impugnación refiriéndola a los arts. 1.º y 2.º y a las disposiciones transitorias primera y segunda de la repetida Orden.

Considera la representación del Gobierno de la Nación que tales normas vulneran el orden competencial al no ajustarse a la legislación del Estado, siendo así que corresponde a éste la competencia para determinar los establecimientos excluidos del Registro General Sanitario. Sus alegaciones se centran en el análisis de dicha legislación, dado que el Gobierno valenciano no cuestionó la competencia estatal en su escrito de contestación al requerimiento, basando la no aceptación del mismo en la consideración de que la Orden impugnada se ajusta, a su juicio, a la legalidad estatal vigente en materia de registro sanitario, en cuanto determina que quedan excluidos de este requisito ciertos establecimientos que ya lo están con arreglo a la legislación del Estado.

Posteriormente, sin embargo, ya promovido el conflicto, el Gobierno valenciano plantea, en su escrito de alegaciones, el alcance de dicha competencia, y ambas partes precisan sus respectivas solicitudes en torno a la cuestión controvertida: el Abogado del Estado solicita de este Tribunal la declaración de la titularidad en favor del Estado de la competencia para determinar los establecimientos no sujetos a inscripción en el Registro General Sanitario de Alimentos, así como para la fijación del plazo en que ha de efectuarse la inscripción obligatoria; el Gobierno valenciano interesa la declaración de la titularidad autonómica en cuanto a la competencia para la determinación de los establecimientos que por su carácter de menores han de quedar exceptuados de inscripción en dicho Registro, siempre que no se infrinjan las normas básicas o de coordinación dictadas por el Estado.

2. La primera cuestión, pues, a considerar es el deslinde de competencias entre el Estado y la Comunidad Valenciana en materia de sanidad interior y, concretamente, en relación con el registro sanitario de los establecimientos del ramo de la alimentación.

A este respecto es preciso recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.16 de la Constitución y el 38 del E.A.C.V., corresponde al Estado la fijación de las bases y la coordinación general de la sanidad interior, y a la Comunidad Valenciana el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, siendo también de competencia estatal la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias de la Generalidad en esta materia.

Por lo que se refiere a las competencias derivadas de dichos preceptos en relación con el Registro General Sanitario de Alimentos, este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse en su Sentencia 32/1983, de 28 de abril, al resolver el conflicto de competencia planteado por el Gobierno vasco contra el Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre. En dicha ocasión, el Tribunal declaró 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 art. 149.1.16 de la Constitución y en conexión con los arts. 43, 51, 139 y 149.1.1 de la misma», añadiendo, en relación con el art. 1.º del mencionado Decreto, que «las inscripciones en el Registro responden a las necesidades de coordinación y de garantías mínimas (o básicas) de la sanidad», doctrina que ha sido reiterada en la Sentencia 87/1985, de 16 de julio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley 15/1983, de 14 de julio, del Parlamento de Cataluña, sobre higiene y control alimentario. La competencia estatal aparece fundamentada en un doble tipo de razones: como una exigencia derivada de la necesaria protección del derecho a la salud de todos los ciudadanos, reconocido constitucionalmente y cuya protección deben garantizar los poderes públicos en condiciones de igualdad, y como una consecuencia de la consideración del Registro como un instrumento que permite la difusión de los datos en él contenidos y su utilización y comprobación por todas las administraciones públicas.

Corresponde, pues, al Estado la regulación contenida en el art. 1.1 del Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, sobre registro sanitario, en cuanto prescribe la inscripción obligatoria en el Registro General Sanitario de Alimentos para las industrias, establecimientos e instalaciones de producción, transformación o manipulación, almacenamiento, depósito, distribución, importación o envasado de alimentos, productos y útiles alimentarios.

3. Esta competencia estatal para determinar los establecimientos sujetos a inscripción lleva consigo la de fijar las excepciones a dicha obligación, y así lo reconocen tanto el Abogado del Estado como el Gobierno valenciano.

Ahora bien, tales excepciones, previstas en el párrafo segundo del mencionado art. no aparecen expresamente delimitadas. Lo que en él se establece es que «las Reglamentaciones técnico-sanitarias podrán determinar los establecimientos menores que, por su entidad, no están obligados a inscripción en el Registro General, si bien quedan sujetos a las autorizaciones y controles sanitarios correspondientes».

Esta redacción del precepto ha dado lugar a distintas interpretaciones por parte del Abogado del Estado y del Gobierno valenciano, que derivan del distinto alcance otorgado a la competencia estatal en la materia en cuestión.

Para el representante del Gobierno de la Nación, corresponde al Estado determinar los establecimientos que, por su entidad, deben ser calificados de menores y dado el carácter básico de esta determinación, en la hipótesis de que las disposiciones estatales omitieran la correspondiente calificación, habrá de entenderse que la obligación de inscripción grava sin excepción alguna sobre la totalidad de los establecimientos afectados. De acuerdo con este planteamiento, la orden impugnada invade las competencias estatales en cuanto asigna la calificación de menores a ciertos estableci-

mientos, excluyéndolos así de la obligación de inscripción en el Registro General.

El Gobierno valenciano entiende que la Comunidad puede establecer, a través de sus propias reglamentaciones técnico-sanitarias, qué establecimientos tienen el carácter de menores por su entidad a los efectos de quedar exceptuado de la inscripción en el Registro General, siempre que no infrinja las normas básicas del Estado ni vaya en contra de determinaciones concretas realizadas por éste en el ejercicio de sus funciones de coordinación, pues es de competencia autonómica el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica en materia de sanidad interior.

4. El conflicto se centra, pues, en la titularidad de la competencia para llevar a cabo la determinación de las excepciones a la inscripción obligatoria en el Registro General Sanitario de Alimentos que con carácter general establece el Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, en su art. 1.º, párrafo primero.

El término «establecimientos menores por su entidad» constituye un concepto jurídico indeterminado que, respecto a las distintas actividades relacionadas con el sector de la alimentación, es susceptible de interpretaciones diversas. Por ello debe entenderse que la definición de dicho concepto con carácter general, o su concreción en las respectivas reglamentaciones técnico-sanitarias, corresponde también al Estado, a fin de evitar la introducción de factores de desigualdad en la protección de la salud de los consumidores y garantizar la plena operatividad del Registro como instrumento de información y coordinación.

Con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, que regula el Registro Sanitario de Alimentos, y hasta el momento del planteamiento del conflicto, no se habían dictado por el Estado reglamentaciones técnico-sanitarias en relación con las actividades a que se refiere la norma impugnada: hornos, pastelería y elaboración de helados y horchatas.

El hecho, sin embargo, de que el Estado no hubiera hecho uso de sus competencias en esta materia y sólo existiera una norma que genéricamente dispensa de inscripción en el Registro, sin que se hubiese explicitado en relación con dichas actividades el contenido del calificativo «menores por su entidad» asignado a los establecimientos —explicitación que, como hemos señalado, ha de considerarse básica a efectos registrales—, no lleva necesariamente a concluir que las disposiciones emanadas de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de su competencias, con el fin de concretar los supuestos que quedan excluidos de la obligación de inscripción en el Registro General, invaden, por ello, las competencias estatales.

Reiteradamente ha venido declarando este Tribunal que la noción de bases o de normas básicas ha de entenderse como noción material y, en consecuencia, los principios o criterios básicos, hayan sido o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente. A lo que también ha añadido que, cuando no existan normas legales posconstitucionales, las bases pueden inferirse de la legislación preconstitucional, inferencia que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas que decidan ejercer su competencia de desarrollo legislativo sin esperar a una ley posconstitucional definidora de tales bases. Pues, como también ha venido señalando este Tribunal, la relación lógica que existe entre la legislación básica —competencia del Estado— y la legislación emanada de la Comunidad Autónoma no es necesariamente una relación cronológica; por ello, la promulgación de la norma estatal definidora de las bases no siempre debe preceder a la promulgación de la normativa de la Comunidad Autónoma, aunque, al anticiparse a aquella, el ejercicio de la competencia autonómica adolezca de una cierta provisionalidad, pendiente de que el legislador posconstitucional confirme o revoque las bases inferidas en que se ha apoyado el desarrollo legislativo de la Comunidad.

5. El Gobierno valenciano considera que la Orden impugnada, al definir las características que han de tener ciertos establecimientos para quedar exceptuados del registro sanitario, ha respetado escrupulosamente la escasa legislación básica del Estado en esta materia: la Orden de 18 de agosto de 1975 y los Reales Decretos 2130/1974, de 20 de julio; 542/1976, de 5 de marzo, y 2419/1978, de 19 de mayo.

Concretado el conflicto en estos términos, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre la adecuación de las normas impugnadas a la mencionada legislación estatal, pues la declaración de nulidad de la Orden en cuestión, que el Abogado del Estado solicita, no deriva de una mera presunta ilegalidad de la misma, en cuyo caso la vía procedente sería la contencioso-administrativa, sino que tiene su fundamento, en último término, en razones competenciales. Lo que, en definitiva, se cuestiona es la interpretación que de lo básico ha realizado el Gobierno valenciano en ausencia de normas posconstitucionales; por ello, este Tribunal ha de examinar si de la legislación preconstitucional estatal pueden inferirse las bases que sirven de apoyo a la Orden dictada por la Consellería Valenciana, ya que, de no ser así —y esta es la tesis del Abogado del Estado—, dicha Orden habría invadido el ámbito competencial del Estado.

Por lo que se refiere a las pastelerías artesanales, de lo preceptuado en los arts. 2, 10 y 12.d) del Real Decreto 2419/1978, de 19 de mayo, que aprueba el Reglamento técnico-sanitario para la elaboración, fabricación, circulación y repostería, cabe deducir, como sostiene el Gobierno valenciano, que el supuesto contemplado en la norma en cuestión —«establecimientos que destinan sus fabricados a la venta en su propio y único despacho anejo al taller»— no aparece sujeto a inscripción en el Registro Sanitario.

En cuanto a los helados, el Real Decreto 2130/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba la Reglamentación para la elaboración, circulación y comercio —0,2de los mismos, que se hallaba vigente en el momento de promulgarse la Orden impugnada, distingue en su art. 2.º entre fabricantes y elaboradores de helado, incluyendo en el segundo grupo a aquellas personas naturales o jurídicas que se dedican a la preparación de este producto, bien como complemento de otra actividad principal (hostelería, pastelería o semejante), bien para venderlo en su propio establecimiento. De las normas contenidas en dicho Decreto se desprende que ambos grupos están sujetos a autorización por parte de la Dirección General de Sanidad, pero sólo respecto a los fabricantes de helados se hace referencia a la obligada inscripción en el Registro Sanitario.

En la medida, pues, en que la Orden impugnada excluye únicamente a los elaboradores de helados, a los que define en los mismos términos que el mencionado Decreto, no puede decirse que no respete las bases establecidas en la legislación estatal.

El Abogado del Estado pone de manifiesto que tal reglamentación ha sido sustituida por la contenida en el Real Decreto 670/1983, de 2 de marzo, cuya fecha coincide con la de la Orden de la Consellería Valenciana, pero esta observación resulta irrelevante para valorar la legitimidad constitucional de la repetida Orden, pues, dada la naturaleza del presente conflicto, dicha legitimidad sólo puede enjuiciarse a la luz de las normas estatales que por razones competenciales debió respetar el Gobierno valenciano en el momento de dictarla.

Por lo que a los hornos artesanales respecta, el supuesto contemplado corresponde a las «industrias panaderas de carácter artesano» que aparecen caracterizadas en el art. 5.º del Real Decreto 542/1976, por el que se regula la fabricación, comercialización y precios del pan, si bien se extiende el carácter artesanal a los establecimientos de tipo familiar en los que figuran, como máximo, tres trabajadores por cuenta ajena. A diferencia de lo que ocurre con las Reglamentaciones anteriormente señaladas, el mencionado Decreto, aun cuando se refiere al Código Alimentario y Reglamentaciones que lo desarrollan, no hace referencia alguna al Registro Sanitario de Alimentos, por lo que cabe sostener —como hace el Abogado del Estado— que de dicha norma no pueden deducirse las excepciones a la inscripción en el Registro. En este caso, la fundamentación habría de encontrarse en las normas específicas sobre Registro Sanitario y, en concreto, en la Orden de 18 de agosto de 1975 que excluye expresamente del Registro general a los establecimientos detallistas, entre los que cabe incluir a los denominados hornos artesanales. Orden que no ha sido derogada expresamente por el Real Decreto 2825/1981, y que, en cuanto excluye a los establecimientos detallistas del Registro General Sanitario, no resulta contrario a lo dispuesto en el mencionado Decreto, pues, si bien el concepto de establecimiento menor por su entidad es, como señala el Abogado del Estado, un concepto más amplio que el de establecimiento detallista, cabe entender que este último queda comprendido en el primero.

Finalmente, es de destacar que los tres grupos eximidos de la inscripción en el Registro General Sanitario de Alimentos poseen en común la característica de tratarse de pequeños establecimientos que elaboran artesanalmente sus productos y los venden al por menor en sus propios locales, anejos al taller de elaboración. No cabe duda, por lo tanto, de que los supuestos previstos en la Orden impugnada encajan dentro del concepto de «establecimiento menor por su entidad» —condición establecida en el Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, que ha de calificarse de básica— y, en consecuencia, ha de concluirse que no se ha excedido la Generalidad Valenciana en el ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo de las normas básicas en su momento vigentes, que su Estatuto de Autonomía le atribuye.

6. El Abogado del Estado impugna también las dos disposiciones transitorias contenidas en la repetida Orden, si bien centra sus alegaciones exclusivamente en la segunda, que concede un plazo de dieciocho meses, a contar desde su publicación, para la incorporación de todas las industrias al Registro, transcurrido el cual se considerarán clandestinas. La impugnación se basa en que, a su juicio, la fijación de un plazo para la inscripción en el Registro Sanitario a cuyo vencimiento las industrias que no se hayan registrado se considerarán clandestinas, es de competencia del Estado, y con este alcance ha de entenderse el art. 1.4 del Real Decreto 2825/1981, según el cual «las resoluciones, inscripciones y anotaciones a que se refieren los párrafos anteriores deberán realizarse en el plazo máximo de tres meses, salvo que expresamente se requieran inspecciones, estudios o análisis que exijan una

mayor duración, estableciendo, a su vez, el núm. 1.º del mismo artículo que sin el requisito de la inscripción las industrias, establecimientos e instalaciones se reputarán clandestinos.

El Gobierno valenciano estima que dicho art. no va dirigido a los particulares, sino a la Administración, y que se refiere a la tramitación de la inscripción en el Registro una vez obtenida por el particular la autorización previa correspondiente. Asimismo entiende que la disposición transitoria segunda de la Orden impugnada responde a un supuesto distinto al previsto en el repetido art. 1.4, pues, en su opinión, tiene como finalidad la concesión a los establecimientos ya instalados de un plazo extraordinario y transitorio para su incorporación al Registro.

La diferente interpretación asignada por ambas partes a las normas en cuestión obliga a precisar el alcance tanto del art. 1.4 del mencionado Real Decreto como de la disposición transitoria segunda de la Orden controvertida.

Por lo que al primero se refiere, la interpretación sistemática de dicho art. en conexión con el art. 2.º núms. 3, 4 y 5 del mismo Real Decreto, lleva a concluir que el plazo de tres meses en el fijado no afecta a los particulares, sino a la Administración, incluyendo, en su caso, tanto a la Administración estatal como a la autonómica, por lo que no cabe tampoco identificarlo con la duración de la tramitación del expediente en el Registro General Sanitario una vez obtenida por el particular la correspondiente autorización previa.

En este sentido, puede afirmarse que, aunque su redacción es confusa, la disposición transitoria segunda de la Orden responde al supuesto contemplado en el art. 1.4 del Real Decreto, pues lo que más bien regula es la concesión de un plazo extraordinario y transitorio para que los establecimientos ya instalados y no inscritos puedan incorporarse al Registro, determinando que, una vez transcurrido ese plazo, se considerarán clandestinos.

En la medida en que dicho plazo, que afecta a los particulares, no aparece regulado en la legislación estatal, carece de relevancia la cuestión planteada por el Abogado del Estado respecto a la competencia estatal para fijar los plazos máximos de inscripción, y la argumentación por él aducida no sirve de fundamento a la presunta inconstitucionalidad de la mencionada disposición.

La norma, sin embargo, modifica la situación de clandestinidad de los establecimientos ya instalados, pues -frente a lo que sostiene el Abogado del Estado- tal situación no viene anudada en la legislación estatal al transcurso de un plazo determinado, sino al incumplimiento del requisito de la inscripción (art. 1.1 del Real

Decreto). Y es en este sentido en el que la disposición transitoria en cuestión invade el ámbito competencial del Estado, pues las mismas razones que avalan el carácter básico de la inscripción en el Registro justifican la extensión de este carácter a la determinación de las consecuencias derivadas del incumplimiento de dicho requisito, tendente a reforzar la obligatoriedad de la inscripción.

No puede decirse lo mismo de la disposición transitoria primera -cuya impugnación, por otra parte, no aparece fundamentada en el escrito de formalización del conflicto-, ya que se trata de una norma que afecta exclusivamente al funcionamiento de los órganos de la propia Comunidad y se refiere, además, a los establecimientos que quedan excluidos del Registro General Sanitario.

## FALLO

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

Ha decidido:

Primero.-Declarar que corresponde al Estado la titularidad de la competencia para determinar los establecimientos exentos de la obligación de inscripción en el Registro General Sanitario de Alimentos.

Segundo.-Declarar que los artículos 1.º y 2.º y la disposición transitoria primera de la Orden de 2 de marzo de 1983 de la Consellería de Sanidad, Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana son constitucionalmente legítimos, en cuanto desarrollaron la normativa básica del Estado, por lo que no procede declarar su nulidad.

Tercero.-Declarar la nulidad de la disposición transitoria segunda de la mencionada Orden.

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

Madrid a treinta de septiembre de mil novecientos ochenta y seis.-Firmado: Francisco Tomás y Valiente.-Gloria Begué Cantón.-Luis Díez-Picazo y Ponce de León.-Antonio Truyol Serra.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Luis López Guerra.-Rubricados.

**28076** Sala Segunda. Recurso de amparo número 742/1985. Sentencia número 115/1986, de 6 de octubre.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

en el recurso de amparo núm. 742/1985, promovido por el Procurador don Santos de Gandarillas Carmona, en representación de don Antonio Coll Pros y don José Coll Colet, bajo la dirección del Letrado don Ramón Verdaguer y Pons, contra la Sentencia del Juzgado de Instrucción de Arenys de Mar de 20 de junio de 1985. En el recurso ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. ANTECEDENTES

1. Por medio de escrito presentado por el Procurador don Santos de Gandarillas Carmona el día 20 de julio de 1985, don Antonio Coll Pros y don José Coll Colet interponen recurso de amparo contra sentencia dictada por el Juzgado de Instrucción de Arenys de Mar, el 20 de junio de 1985, en rollo de apelación núm. 86/1985, por considerarla en contradicción con los apartados 1.º y 2.º del art. 24 de la Constitución Española. Los demandantes solicitan que se declare la nulidad de la sentencia impugnada, con suspensión de su ejecución y que en su lugar se dicte otra nueva, en la que se respeten los derechos constitucionales violados, con imposición de las costas a quien se opusiere. Por otrosí solicitan se suspenda la ejecución de la Sentencia que se impugna.

2. La demanda se fundamenta en los siguientes hechos:

a) El Juzgado de Distrito de Arenys de Mar, en sentencia de 29 de enero de 1985, declaró probado que el día 2 de diciembre de

1983, cuando don Antonio Coll Pros conducía un camión, propiedad de don José Coll Colet, por la autopista A-17, fue alcanzado por otro camión propiedad de don Eliseo García Bisquert, que era conducido por don Jesús Ignacio Almiñana, quien al hacerlo de forma distraída, no efectuó a tiempo el adelantamiento que pretendía, siendo el primer camión despedido contra la valla y volcando en el terraplén. En el fallo de la referida sentencia se condenó a don Jesús Ignacio Almiñana, como autor de una falta del art. 586.3.º del Código Penal, a las penas de 5.000 pesetas de multa, represión y privación del permiso de conducir por un mes, así como a indemnizar a don José Coll Colet, a don Antonio Coll Pros y a Autopistas Concesionarias por los conceptos y en las cantidades que se indican.

b) Contra la citada sentencia se interpuso recurso de apelación por los demandantes del amparo y por los señores Almiñana y García Bisquert, siendo todos ellos emplazados para comparecer ante el Juzgado de Instrucción de Arenys de Mar en el término preceptivo de cinco días, a fin de mantener la apelación, compareciendo en plazo solamente los señores Coll Pros y Coll Colet que, por lo tanto, quedaron como única parte apelante.

c) El Juzgado de Instrucción de Arenys de Mar, en su Sentencia, modificó los hechos declarados probados y considerando que fue don Antonio Coll Pros quien no observó toda la prudencia y diligencia exigibles en la conducción de vehículos de motor, le condenó como autor de una falta prevista y penada en el art. 600 del Código Penal, a la pena de 5.000 pesetas de multa y a indemnizar al señor García Bisquert y a «Autopistas Concesionarias Españolas», al mismo tiempo que declaró responsable civil subsidiario a don José Coll Colet.

3. Los demandantes estiman que se han vulnerado los derechos fundamentales reconocidos en el art. 24, apartados 1 y 2, de la Constitución, ya que fueron condenados por una falta de la que no han venido siendo acusados, sin que, por tanto, fueran informados de la existencia de esa acusación, vulnerándose, en la sentencia dictada en la apelación, el principio de interdicción de la *reformatio in peius*, y causándoseles indefensión. Los recurrentes aducen que fueron los únicos que mantuvieron el recurso de apelación, por lo que sólo ellos podían solicitar la revocación de la Sentencia de instancia y formular nuevos pedimientos, como así hicieron, por entender que aquella no recogía la suma pedida por