

2. A través de numerosas decisiones, este Tribunal ha venido elaborando una doctrina matizada en relación con supuestos semejantes, en los que alguno de los sujetos legitimados para intervenir en el proceso como parte demandada no habría sido emplazado personalmente. Parte esta doctrina de la consideración de que es obligación de los órganos judiciales, derivada del art. 24.1 de la Constitución, asegurar a aquellos sujetos la posibilidad efectiva de que se personen en el proceso para defender sus derechos e intereses legítimos, lo que no siempre se garantiza mediante el emplazamiento por edictos, de forma que, cuando pueda realizarse un emplazamiento personal, por estar identificados quienes deben o pueden comparecer en calidad de demandados, esta modalidad de llamarlos al proceso resulta obligada, incluso si la Ley no la impone expresamente, como sucede en el ámbito contencioso-administrativo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción.

Ahora bien, esta regla general es susceptible de ciertas modulaciones desde la perspectiva constitucional, que la doctrina de este Tribunal viene reflejando, pues lo decisivo a estos efectos es evitar la indefensión que pudiera seguirse de la falta de emplazamiento personal. Por ello, en aquellos casos en que, a pesar de no haber sido emplazados directamente, es evidente que los interesados tuvieron conocimiento del proceso en tiempo hábil para comparecer y ejercer sus derechos de defensa, no puede imputarse al órgano judicial infracción alguna del art. 24.1 de la Constitución.

3. Por lo que atañe al presente caso concurren dos circunstancias que las partes en este recurso de amparo ponen de relieve, si bien valoran de distinta manera. Por un lado, el Consejo General aquí demandante es una Corporación de Derecho Público, de ámbito nacional, respecto de la que no puede entenderse que el conocimiento de los emplazamientos edictales publicados en el «Boletín Oficial del Estado» constituyera una carga excesiva. Por eso, el Letrado del Estado y la representación del Consejo General de los Colegios de Químicos y Físicoquímicos mantienen que aquella Corporación no obró con la diligencia debida y no puede aducir ahora su desconocimiento del proceso, pues el emplazamiento edictal constituía garantía suficiente para evitar su indefensión. Así se deduce, en su opinión, de la doctrina establecida por este Tribunal en la STC 81/1985, de 4 de julio, que desestima el recurso, fundado en idéntico motivo, interpuesto por un Colegio Oficial que tenía legitimación para comparecer en un proceso contencioso-administrativo como parte demandada, y no fue personalmente emplazado. Por el contrario, la Corporación ahora solicitante de amparo y el Ministerio Fiscal destacan que aquella tenía que haber sido necesariamente emplazada de modo personal y directo, mediante la reclamación del expediente, por ser la única Administración legitimada para comparecer como parte demandada necesaria, según lo dispuesto en el art. 63.1, en conexión con los arts. 29.2 a) y 61.1, todos ellos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El Ministerio Fiscal recuerda que el Tribunal Constitucional en STC 82/1983, estimó un recurso de amparo interpuesto por un Ayuntamiento, también por el mismo motivo, ya que, siendo parte necesaria en el proceso conforme a los citados preceptos, no se le emplazó en la forma legalmente establecida, aunque la iniciación del proceso se publicara en el Diario Oficial correspondiente.

4. De las actuaciones se desprende que el Consejo General de los Colegios de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias no tenía una simple legitimación pasiva para concurrir eventualmente como parte codemandada en el recurso núm. 306.928 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, sino que era la Administración Pública directa y principalmente demandada, conforme al art. 29.2 a) de la Ley Jurisdiccional, pues la disposición recurrida fue adoptada por la misma, limitándose la Administración del Estado a aprobarla, en virtud de las facultades de fiscalización que le confiere el art. 6.2 de la Ley de Colegios

Profesionales, según se infiere del propio texto del Real Decreto 2655/1982 impugnado.

Quiere ello decir que la Sala *a quo* debió reclamar el expediente administrativo de dicha Corporación emplazándola así al proceso (arts. 61.1 y 63.1 de la Ley de la Jurisdicción) lo que no hizo, pues dirigió tal reclamación con el consiguiente emplazamiento, a la Administración del Estado. Pero, al mismo tiempo, está claro que aquella Corporación no fue emplazada tampoco mediante la fórmula edictal, pues ésta, a tenor de lo dispuesto en el art. 64 de la Ley, sirve de emplazamiento «a las personas que, con arreglo al art. 29, párrafo 1, apartado b), están legitimadas como parte demandada», es decir, a personas distintas de «la Administración de que proviniera el acto o disposición» impugnado [art. 29.1 a)], respecto de las que el emplazamiento ha de realizarse en la forma establecida en el art. 63.1.

Por consiguiente, a falta de emplazamiento en la forma legalmente prevista no se constituyó la relación jurídico-procesal necesaria entre las partes legitimadas activa y pasivamente, pues ninguna de las demás vías indirectas o no legales podían sustituir aquel acto formal y personal. En este sentido carece de todo relieve el emplazamiento edictal, pues, aunque se presumiese que la Corporación interesada podía haberlo conocido mediante una actitud mínimamente diligente, no por ello debía considerarse llamada al proceso, ni tenía la carga de comparecer para defender sus derechos e intereses. La falta de emplazamiento personal, en la forma establecida por el referido art. 63.1 de la Ley jurisdiccional, generó la indefensión del Consejo General hoy recurrente, indefensión que es imputable exclusivamente al órgano judicial y no derivada de pasividad del propio Consejo, que, en cualquier caso, tenía derecho a esperar su emplazamiento en la forma legalmente prevista.

De conformidad con lo expuesto, debe estimarse que la Sala Tercera del Tribunal Supremo infringió el derecho de la Corporación demandante de amparo a la tutela judicial efectiva, por lo que procede anular la Sentencia dictada por aquella en el recurso de referencia y retrotraer las actuaciones de dicho recurso al momento inmediatamente anterior a la reclamación del expediente administrativo para que, a través de ella, se emplace a la citada Corporación para que pueda comparecer en el proceso y defender sus derechos e intereses como Administración autora de la disposición impugnada.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Consejo General de los Colegios de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias y, por consiguiente:

1.º Anular la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 4 de diciembre de 1985, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 306.928.

2.º Retrotraer las actuaciones en dicho recurso al momento inmediatamente anterior al emplazamiento de la Administración demandada, para que sea emplazado el mencionado Consejo General, en la forma prevista por la Ley.

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

Dada en Madrid, a veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulada núms. 598/1986, 1.403/1986 y 857/1988, interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respectivamente contra el escrito de 26 de febrero de 1986 del Director general de la Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo al Director General de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad, contra los Reales Decretos 1.754/1986 y 1.755/1986 (art. 3, párrafo primero y Norma I, párrafo tercero, del anexo I, en cada uno de ellos) y contra el art. 2, párrafo primero y las Normas I [apartado g)] y II del anexo I del Real Decreto 1.728/1987. Ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

886

Pleno. Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre. Conflictos positivos de competencia 598/1986, 1.403/1986 y 857/1988 (acumulados). Interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, respectivamente, contra el escrito de 26 de febrero de 1986 del Director general de la Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo al Director general de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad, contra los Reales Decretos 1.754/1986, 1.755/1986 y 1.728/1987.

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

I. Antecedentes

1. La Generalidad de Cataluña, actuando a través de la Abogada doña Mercedes Curull Martínez, y mediante escrito presentado ante este Tribunal el día 3 de junio de 1986, planteó conflicto de competencia contra el escrito dirigido el 26 de febrero anterior por el Director general de la Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo al Director general de Sanidad y Salud Pública del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad. Estima la Generalidad que la afirmación que en dicho escrito se hace de que corresponde a la competencia exclusiva del Estado la inspección previa de las Empresas radicadas en Cataluña a efectos de obtener autorización para el intercambio de carnes frescas entre los países de la Comunidad Económica Europea, vulnera la competencia propia atribuida por el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Solicita, en consecuencia, que se deje sin efecto lo acordado en tal escrito y se declare que la competencia controvertida corresponde a Cataluña.

Mediante providencia de 10 de junio de 1986, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto así planteado, al que correspondió el núm. 598/86, y ordenó los traslados, comunicaciones y anuncios previstos en el art. 64 LOTC.

Mediante escrito de 8 de julio siguiente, y dentro del plazo que la mencionada providencia concedía, el Abogado del Estado se opuso en nombre del Gobierno a la pretensión de la Generalidad y pidió que se declarase que el escrito objeto del conflicto no contraviene la distribución de competencias que entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña establecen la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

2. Mediante escrito recibido en este Tribunal, en 24 de diciembre de 1986, la Generalidad de Cataluña, actuando a través del Abogado don Ramón Riu i Fortuny planteó conflicto de competencia contra los Reales Decretos 1.754/1986 y 1.755/1986 (art. 3, párrafo primero, y Norma I, párrafo tercero, del anexo I, en cada uno de ellos) pidiendo que se declaren inaplicables en el territorio de Cataluña por corresponder a la Generalidad la competencia controvertida.

Admitido a trámite el mencionado escrito (que dio lugar a las actuaciones seguidas bajo el núm. 1.403/86) por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal, de 9 de enero de 1987, en la que se ordenaron los traslados, comunicaciones y publicación previstos en el art. 64 LOTC, el Letrado del Estado, en nombre del Gobierno, solicitó, mediante escrito de fecha 26 del mismo mes y año, la desestimación de la demanda de la Generalidad.

3. Por escrito presentado el 11 de mayo de 1988, la Abogada doña María Teresa Pagés i Bertrán, en nombre y representación de la Generalidad, plantea nuevo conflicto de competencia frente al Gobierno del Estado por estimar que el art. 2, párrafo primero, y las Normas I [apartado g)] y II del anexo I del Real Decreto 1.728/1987, vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Pide, en consecuencia, que se declare que los citados preceptos no son aplicables en Cataluña por corresponder a la Generalidad la competencia controvertida. En otro sí pide la acumulación del mencionado conflicto (seguido bajo el núm. 857/1988) al 1.403/86, de que se da cuenta en el anterior apartado.

Admitida a trámite la demanda por providencia de la Sección Tercera de este Tribunal, de fecha 23 de mayo de 1988, con los Acuerdos previstos en el art. 64 LOTC, se opuso a ella el Abogado del Estado, mediante escrito de 29 de junio siguiente en el que mostró su acuerdo a la acumulación solicitada por la Generalidad, pidiendo que la acumulación se extendiese también al conflicto núm. 598/86. Habiendo dejado transcurrir sin respuesta alguna la Generalidad el plazo que por providencia de 4 de julio (Sección Tercera) se le concedió para que se pronunciase sobre la petición últimamente reseñada, por Auto de 11 de octubre de 1988, acordó el Pleno del Tribunal acumular al conflicto núm. 598/86, los seguidos bajo los núms. 1.403/86 y 857/88.

4. La argumentación de la recurrente en los tres conflictos, cuyo objeto es en todos los casos la determinación de cuáles han de ser los servicios veterinarios competentes para llevar a cabo ciertas actuaciones sobre productos destinados a la exportación a otros países de la Comunidad Económica Europea, puede resumirse del siguiente modo:

A) La competencia exclusiva del Estado en materia de política exterior (149.1.3) ha de entenderse referida a la capacidad para concluir Tratados y dirigir la política exterior (arts. 73.3, 93, 94 y 97 C.E.), asegurar la representación exterior del Estado (arts. 56.1 y 97 C.E.) y asumir la responsabilidad internacional por las obligaciones contraídas (arts. 93, 149.1.3 C.E.). Ni de esta competencia reservada al Estado (en el sentido más restringido del término) en relación con las Comunidades Autónomas, ni de la competencia que a los órganos centrales del mismo (Cortes Generales y Gobierno) atribuye el art. 93 C.E. para asegurar la garantía del cumplimiento de los Tratados que atribuyen a una organización internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, así como de las resoluciones emanadas de dichas organizaciones se desprende, en modo alguno, que sea el Estado el único competente para adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a esos Tratados o resoluciones. Los compromisos internacionales contraídos y, en especial, los que derivan de la incorporación de España

a la Comunidad Económica Europea podran implicar la pérdida de competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas en favor de los organismos europeos, pero no la alteración del sistema interno de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En concreto, no significan derogación ni modificación del art. 27.3, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, según el cual «la Generalidad de Cataluña adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia...». Incluso cabe afirmar que precisamente la existencia en la Constitución de una cláusula como la recogida en el art. 93, es el argumento decisivo para afirmar la capacidad de las Comunidades Autónomas para actuar por sí mismas las obligaciones derivadas de los compromisos internacionales del Estado, pues de otro modo se llegaría al absurdo de considerar a los órganos centrales de éste como ejecutores y, al mismo tiempo, vigilantes de la ejecución.

B) Los Reales Decretos impugnados han sido dictados, según las respectivas exposiciones de motivos, para armonizar nuestra legislación veterinaria y de policía sanitaria con lo establecido en las normas Comunitarias y en particular con las Directivas que en cada caso se citan. Aunque algunas de estas Directivas, como la 64-433, hablan efectivamente de «autoridades centrales» (expresión que, por lo demás, hay que entender contrapuesta a la de «autoridades locales», pero no, entre nosotros, a las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas), el principio que domina las relaciones entre la Comunidad Económica Europea y cada uno de los Estados miembros es el de la «autonomía institucional», según el cual es el derecho de cada Estado el que determina los órganos competentes y los procedimientos para el desarrollo y la ejecución del Derecho comunitario. Ese desarrollo (posible sólo cuando se trata de Directivas, pues los Reglamentos, como las decisiones, son directamente aplicables) podrá hacerse dentro del margen de libertad en cada caso previstos y puede dar lugar, en consecuencia, a una cierta heterogeneidad perfectamente admisible. No hay por ello necesidad alguna de que el Estado «reciba» las Directivas en el Derecho interno o adopte medidas destinadas a garantizar una interpretación uniforme de los Acuerdos comunitarios, arrojándose así una facultad para intervenir en el ejercicio de las competencias autonómicas.

Ese principio de autonomía, recogido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sus Sentencias de 11 de febrero (asunto 39-70) y 15 de diciembre de 1971 (asuntos 51 y 54/71) y que entre nosotros se deduce también del tenor literal del art. 1 de la Ley 47/1985, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, impide entender que la remisión a la «autoridad central competente» contenida en alguna de las Directivas que las disposiciones impugnadas tratan de ejecutar (en particular las Directivas 64/433 y 71/118) implica un desdoblamiento de las Comunidades Autónomas. El uso de esa cláusula en algunas Directivas no puede ser expresiva de la voluntad de limitar la libre opción de los Estados miembros, limitación que sería absurda en cuanto que reducida a un grupo de normas y no a otras de idéntico sentido, y en todo caso inválida, pues las Instituciones Europeas sólo tienen competencias de atribución, entre las que no figura la necesaria para condicionar la estructura organizativa o institucional de los Estados miembros.

C) De acuerdo con las exposiciones de motivos de todas las Directivas cuya ejecución se trata de asegurar mediante la Resolución y los Reales Decretos impugnados, tales Directivas contienen normas de policía sanitaria dirigidas a modificar las disposiciones sanitarias de los diferentes Estados miembros a fin de que la disparidad de las condiciones exigidas inicialmente no constituya impedimento al intercambio de canales, carnes y despojos procedentes de animales domésticos. De hecho, la exigencia de semejantes condiciones sanitarias está fijada para España por las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias de Mataderos, Salas de Despique, Centros de Contratación, Almacenamiento y Distribución de Carnes y Despojos, aprobada por Real Decreto 3.263/1976, de 26 de diciembre, modificado posteriormente por el Real Decreto 1.644/1981, de 3 de agosto, y por el Real Decreto 169/1983.

Siendo ésta la materia del Acuerdo y normas controvertidas, el marco normativo que se ha de tener en cuenta para resolver sobre la titularidad de la competencia es el constituido por los arts. 12.1.4 (competencia exclusiva de la Generalidad sobre Agricultura y Ganadería, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general, y la política monetaria del Estado, y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38.131, y 149.1, 11 y 13 de la Constitución), 9.11 (competencia exclusiva de la Generalidad en materia de higiene), 17.1 (competencia de la Generalidad para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de Sanidad interior) y 27.3 (adopción de las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados internacionales en materias de su competencia), todos ellos del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

A estas normas estatutarias se han de agregar para completar el marco normativo, los Reales Decretos 2.210/1979, por el que ya en la etapa preestatutaria se traspasaron a la Generalidad competencias en materia de Sanidad interior, y 2.168/1981, sobre transferencias en materia de industrias agrarias y comercialización, normalización y

tipificación de origen de productos agrarios, así como, por último, la Ley 15/1983, de la Generalidad de Cataluña, declarada conforme a la Constitución mediante STC 87/1985. Dicha Ley estableció normas sobre higiene y control de las industrias y establecimientos dedicados a actividades alimentarias y creó el Registro Sanitario de Industrias y Productos Alimenticios de Cataluña.

D) Las actuaciones sobre las que versan la Resolución y las normas reglamentarias que se impugnan son las concernientes a la inspección de los establecimientos que llevan a cabo la preparación de carnes o productos cárnicos destinados al consumo humano y al nombramiento de los veterinarios que han de efectuar esa inspección, y esas actuaciones corresponden al ámbito competencial propio de la Generalidad de Cataluña.

Es cierto que esos establecimientos han de estar incluidos, para que sus productos puedan ser exportados a otros Estados miembros de la CEE, en las listas que el Gobierno español remita al efecto a las instituciones correspondientes de Bruselas, pero al incluirlos en esas listas la Administración Central no hace otra cosa que una actividad de certificación (*acertamiento*) de las autorizaciones emanadas de la Generalidad, en lo que concierne a los establecimientos sitos en Cataluña, pues sólo la Generalidad tiene competencia para expedirlas y llevar a cabo las inspecciones previas de acuerdo con las normas que antes se enumeran en el apartado anterior. En particular el Real Decreto 2.210/1979, atribuye a la Generalidad la competencia para la organización, programación, dirección, resolución, control, vigilancia, tutela, sanción e intervención de las actividades relacionadas con el control sanitario de la producción, almacenamiento, transporte, manipulación y venta de alimentos, bebidas y productos relacionados con la alimentación humana, cuando estas actividades se llevan a cabo en Cataluña; añade, además, dicho Real Decreto, que en ningún caso se producirá duplicidad de actuaciones.

La materia en la que han de inscribirse estas actuaciones es naturalmente la de higiene y sanidad, más especialmente esta última, respecto de la cual corresponde a la Generalidad (art. 17 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) el desarrollo de la legislación básica del Estado y la ejecución. Se trata además, de sanidad humana, al menos predominantemente humana, no exclusivamente de sanidad animal, que es la que se refiere el Real Decreto 2.176/1981, cuyo anexo (letra B, punto 2.3) no puede ser por eso, en contra de lo pretendido por el Gobierno, norma aplicable al caso. Por esto los establecimientos en cuestión eran inspeccionados por los servicios veterinarios transferidos a la Generalidad y desde la STC 87/1985, se habían venido inscribiendo en el Registro Sanitario de Industrias y Productos Alimenticios de Cataluña, de acuerdo con lo previsto en la Ley 15/1983, de 14 de julio (art. 8.2).

Es cierto que en materia de sanidad corresponde al Estado una función de coordinación, pero como ha dicho este Tribunal (SSTC 32/1983 y 42/1983), esta función no autoriza a suplantar las competencias que deben ser coordinadas.

E) Las actuaciones respecto de las que la Generalidad afirma su propia competencia no pueden calificarse de actuaciones relacionadas con la sanidad exterior o al comercio exterior, como pretende el Gobierno. El art. 38.2, de la Ley 14/1986, General de Sanidad ha sido desarrollado por el Real Decreto 1.418/1986, que no contiene referencia alguna a la inspección de las condiciones higiénico-sanitarias que deben reunir los mataderos, salas de despiece, frigoríficos, etc. Es cierto que según la mencionada disposición se atribuye a los Ministerios de Sanidad y Consumo, de una parte, y de Agricultura, Pesca y Alimentación, de la otra, funciones de inspección y control de las condiciones higiénico-sanitarias en la importación y exportación de productos alimenticios, como las carnes frescas, pero ello no implica que esas funciones hayan de ejercerse también en los establecimientos que elaboran tales productos, sino en las aduanas, del mismo modo que es en las aduanas en donde se ejercen tales funciones en relación con la importación.

En lo que toca al comercio exterior, no cabe olvidar que la STC 1/1982, que el Gobierno cita en apoyo de su propia competencia, fue dictada en relación con una temática puramente económica, ni que, aunque fuera encuadrable también dentro de este título competencial la actividad en cuestión, es título más próximo el de la sanidad y debe ser por eso preferido, según doctrina de la STC 71/1982, ni cabe ignorar, por último, que el mencionado título del comercio exterior no puede extenderse para incluir en la competencia estatal actividades que sólo mediatemente están relacionadas con él como afirma la STC 125/1984.

F) Concluye por todo ello la Generalidad afirmando que sólo a sus propios servicios y a los veterinarios que de ellos forman parte compete la inspección de unos establecimientos que producen indistintamente para la exportación y para el comercio interior, y que quedarían de otro modo obligados a soportar la incomodidad y la incertidumbre de una doble inspección, cuyo objeto sería, además, las mismas instalaciones y los mismos procesos, pues el hecho de que los productos se destinen al comercio exterior o al interior nada tiene que ver con su elaboración, que se lleva a cabo en condiciones idénticas. Siendo esta competencia propia, al Estado no le cumple otra función que la de transmitir a la Comunidad Económica Europea las autorizaciones concedidas por la Generalidad.

5. El Abogado del Estado se opone a la estimación de las demandas y afirma la adecuación al sistema constitucional de delimitación de competencias de la Resolución y las normas impugnadas por la Generalidad a partir de los siguientes argumentos:

A) Aunque la representación procesal de la Generalidad de Cataluña realiza extensas consideraciones preliminares acerca de las características del denominado Derecho Comunitario y de su alcance y repercusión en el orden interno de distribución de competencias, tales consideraciones resultan ajenas al objeto del conflicto competencial. La representación procesal de la Comunidad Autónoma pretende cuestionar la competencia controvertida a partir de la adhesión del Estado español a las Comunidades Europeas, como si el *status* de miembro de pleno Derecho de tales organizaciones supranacionales hubiera servido de asidero al Gobierno de la Nación para «negar» o «reasumir» —términos utilizados de contrario— titularidades competenciales. Mas la cuestión es bien distinta. El objeto del presente supuesto conflictivo no se debate en los términos enunciados por la promotora de los conflictos, sino que la competencia que se discute la ostenta el Estado con independencia de su condición de Estado miembro de las Comunidades Europeas, pues para la tramitación ante la Comisión de las Comunidades de las autorizaciones concedidas para el intercambio intracomunitario de carnes frescas, es preciso la previa realización de las actividades previstas y reguladas en el Decreto 3.263/1976, actividades de competencia estatal que de contrario no se discuten. Por lo tanto, pudiera pensarse que es, precisamente, la Comunidad Autónoma promotora del conflicto quien quisiera servirse de la integración de España en las Comunidades y de la recepción de su Derecho para defender las titularidades competenciales que pretenden.

Añade a esto el Abogado del Estado dos puntualizaciones que estima necesarias en relación con las consideraciones hechas por la representación de la Generalidad en torno al Derecho de la Comunidad Económica Europea y, más en general, a la relación entre Tratados internacionales y Derecho interno:

a) No es correcta, en su rigurosa formulación, la tesis de la Generalidad en cuanto a la absoluta inmodificabilidad del régimen interno de competencias por efecto de los Tratados internacionales. Los Tratados internacionales son una fuente jurídica con una característica preeminencia reconocida en los arts. 93 y siguientes de la Constitución, y no cabe de antemano reservar o sustraer materias a su proyección normativa, salvo en cuanto a los preceptos constitucionales, lo que establece el propio art. 95.1 C.E. En las demás materias, habrá que estar a los términos del propio Tratado.

b) La competencia estatal no deriva en el presente caso de las Directivas comunitarias, pero pese a ello conviene hacer algunas puntualizaciones sobre la caracterización que la representación de la Generalidad hace de las Directivas, como fuente del Derecho comunitario y sobre la interpretación que en concreto da de la Directiva 64-433. Es bien sabido que, sin duda influidas por el art. 189 Tratado CEE (que no contiene, propiamente, definiciones y que se limita a mencionar —tampoco con precisión excesiva— los efectos de cada tipo de acto, el célebre *approche fonctionnelle* del Tratado), doctrina y jurisprudencia han centrado su análisis de las Directivas, no en lo que sean, sino en las obligaciones que crean. A una y otra pregunta da respuesta el art. 189 del Tratado de la CEE: la Directiva vincula a los Estados miembros, destinatarios exclusivos de la misma y contiene un pura obligación de resultados. El *punctum saliens* de la delimitación de la obligación consiste, por tanto, en precisar qué se entiende por «resultado». En relación con ello se ha de advertir que la evolución expansiva del contenido de las Directivas, lejos de seguir líneas análogas a las de otras categorías que nos son cercanas (bases que deben dejar «elementos sustanciales» disponibles para el legislador del desarrollo, etc.) ha empujado a la doctrina y a la jurisprudencia a elucubrar sobre la posible *Regelungsdichte* de las Directivas, e incluso a la conclusión de que para que una Directiva siga siendo tal ha de dejar simplemente «algo» a los Estados miembros. La reducción del margen de maniobra de los Estados miembros es patente.

Mas sea cual fuere aquél, de la lectura de la Directiva 64-433/CEE resulta obvia la conclusión diametralmente opuesta a la sostenida de contrario. De la citada Directiva se desprende que es la Autoridad Central —en clara contraposición a la local o regional, ya que el propio legislador comunitario introduce el calificativo y con él, la distinción— de cada Estado miembro quien ostenta la competencia para autorizar, previas las inspecciones sanitarias correspondientes a este tipo de intercambios comerciales y expedir certificados sanitarios que permitan la exportación de carnes. Así, no sólo la Exposición de Motivos de la Directiva es expresiva de su intento de armonizar legislaciones y autoridades competentes en orden a una mayor uniformidad en el ámbito comunitario, sino que según la norma comunitaria [art. 2.g] por Veterinario oficial, encargado de realizar las actuaciones de inspección y autorización objeto del presente conflicto, se entiende el designado por la Autoridad Central del Estado. En igual sentido va el art. 4.1 de la citada Directiva.

B) El marco normativo dentro del que, según la Generalidad, han de resolverse los presentes conflictos, no toma en consideración los

preceptos esenciales, esto es, aquellos que por ser más próximos a las actuaciones en cuestión, son los que han de aplicarse sobre todo para resolver sobre la titularidad de la competencia controvertida. Estos preceptos son los contenidos en los párrafos 10 y 16 del apartado primero del art. 149 de la Constitución, pero aun dejándolos de lado y ateniéndose sólo a los propuestos por la Generalidad, la conclusión a la que de su análisis se llega es bien distinta de las sostenidas en las demandas.

La representación procesal de la Generalidad de Cataluña fundamenta, en efecto, su reivindicación competencial, en las titularidades que ostenta en materia de higiene (art. 9.11 EAC), sanidad interior (art. 17 EAC), agricultura y ganadería (art. 12.4 EAC) y de ejecución de los Tratados y acuerdos multinacionales (art. 27 EAC). En virtud de los mencionados preceptos la Generalidad catalana ostenta la competencia exclusiva sobre Agricultura y Ganadería de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los núms. 11 y 13 del art. 149.1 de la C.E. Baste ahora en anotar aquí que las competencias estatales de ordenación general del sistema económico (art. 149.1.13 C.E. en su relación con el art. 131 del mismo Texto constitucional) inciden en los diferentes sectores de la actividad económica, delimitando el alcance de las competencias que sobre esos diversos sectores asumen, constitucional y estatutariamente, las Comunidades Autónomas. En este sentido y como en diversas ocasiones ha señalado ya ese Alto Tribunal, especialmente en su STC 1/1982, de 28 de enero, «...La unidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Por ello, la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas en su integridad, aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad».

Así ocurre, de forma explícita, respecto a la ganadería, de conformidad con el art. 12.4 EAC, que atribuye dicho título competencial a la Comunidad Autónoma «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general...».

De igual forma, se sostiene de contrario el juego de las titularidades que la Generalidad ostenta en materia de higiene y de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior (arts. 9.11 y 17 EAC). Interesa, sin embargo, anotar:

a) Que las actuaciones a las que se refiere la Resolución y los Reales Decretos en conflicto no se encuadran en el ámbito de la sanidad general, sino en el más específico de la sanidad animal, por lo que si alguna norma de transferencia se ha de tomar en consideración no es la del Real Decreto 2.210/1979, sino la contenida en el Real Decreto 2.176/1981, sobre sanidad animal, que expresamente reserva (anexo A, párrafo 2.º) la competencia del Estado sobre sanidad y comercio exterior.

b) Que, aunque las competencias estatales sobre sanidad interior parecen limitadas por el Estatuto catalán al plano normativo («desarrollo normativo y ejecución de la legislación básica del Estado»), la letra constitucional permite («bases y coordinación general ex artículo 149.1.16 C.E.»), atribuir al ámbito estatal medidas de carácter no normativo, pudiendo, en consecuencia, reservarse competencias de naturaleza ejecutiva cuando así lo exija la uniformidad del sistema. En esta línea puede enumerarse la Sentencia de 28 de enero de 1982 de este Tribunal que entiende deben incluirse en el concepto de bases de competencia estatal determinadas medidas concretas, por su contenido, pero generales en su ámbito territorial de eficacia que son inseparables de otras disposiciones de ordenación normativa básica.

Por ello, y sin perjuicio del necesario respeto de contenidos propios para las titularidades autonómicas, la exigencia de que en determinadas materias —la sanitaria—, la ordenación básica alcance no sólo a aspectos normativos sino aun de ejecución en cuanto ello resulta preciso para la preservación de lo básico (fundamento jurídico 4.º, STC 56/1983, y fundamento jurídico 7.º, STC 57/1983), es posibilidad de acción excepcional apreciada por la jurisprudencia.

c) Que si se atiende al fundamento 4.º de la STC 25/1983, de 7 de abril («de todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica, debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o conexión»), y se relaciona con el título competencial del art. 149.1.13 C.E. —en conexión con los recogidos en los núms. 10 y 16 del mismo artículo—, fácilmente se concluye en la reflexión que, por lo demás, abona la necesaria inclusión por exigencia del principio de unidad del orden económico nacional, de la autorización y la correlativa previa inspección de las empresas para el intercambio intracomunitario de carnes frescas, como elementos esenciales de la ordenación general de la economía.

C) Las demandas olvidan, de manera absoluta, las competencias estatales en materia de «comercio exterior» reconocida en el art. 149.1.10 C.E. y de «sanidad exterior» en el núm. 16 del citado artículo.

Evidentemente, toda «materia» sobre sanidad exterior, encuentra un previo punto de apoyo competencial en una relación susceptible de ser

clasificada en el orden interno de competencias y no ha de extrañar por tanto que la Generalidad trate con diversos argumentos literales de reconducir el problema a una pura cuestión de higiene alimentaria o de sanidad interior. Sin embargo, no puede ser ésta la perspectiva que importe, a menos que la sanidad exterior quede siempre vaciada de contenido y de significación propia.

Debe tenerse en cuenta que las intervenciones estatales previstas en la Resolución y en los Reales Decretos impugnados se hacen en causa al intercambio comunitario de carnes, siendo por tanto, el comercio exterior la causa única de las normas que se impugnan. Si estas normas de comercio exterior repercuten en el comercio interior o en la sanidad interior, o en el régimen de higiene alimentaria, ello no es más que un efecto indirecto de una norma exterior que produce como consecuencia una cierta uniformidad en el comercio y una armonización en su normativa.

Reiteradas declaraciones jurisprudenciales (SSTC 1/1982 y 42/1983, entre otras) subrayan la competencia exclusiva del Estado en materia de comercio exterior y, más directamente, la STC 95/1984, reconocía la competencia estatal para la inspección de los productos destinados a la exportación.

En el ámbito de las normas ordinarias, encontramos también diversos testimonios de la plena correspondencia de la materia cuestionada con las competencias estatales sobre sanidad y comercio exterior:

- En la Reglamentación técnico-sanitaria de los mataderos e industrias similares (Decreto 3.263/1976), se agrupaban estas intervenciones bajo la rúbrica de «comercio exterior» e «importación y exportación de carnes» y «subproductos», con cuya regulación se denotaba con suficiente claridad la sede material de las competencias.

- En el Real Decreto 379/1984, de 25 de enero, parte también de la competencia general del Estado para todo lo concerniente a la sanidad y comercio exteriores, aunque su objeto es la regulación material y no el deslinde de competencias.

Debe observarse, que si las normas impugnadas en los presentes conflictos de competencias, excluyen la aplicación de determinados preceptos de la referida reglamentación de 1984 para el comercio con países de la CEE y dejan intacta aquella regulación para el comercio exterior con otros países, no es porque para tal último supuesto se prevea la competencia de las Comunidades Autónomas como parece sugerir el escrito de promoción de conflicto (folio 8), sino que las normas exceptuadas de aplicación —de conformidad con lo prevenido en las Disposiciones adicionales de los Reales Decretos objeto de conflicto— se proyectan de manera exclusiva sobre aspectos materiales de la regulación como el etiquetado y el alcance de las condiciones de exportación.

- La Ley General de Sanidad de 29 de abril de 1986 (art. 38.2) define la sanidad exterior en función de las actividades que se realicen en materia de vigilancia y control de los posibles riesgos para la salud derivados de la importación, exportación o tránsito de mercancías o del tráfico internacional de viajeros. Para contrastar la tipificación de la materia cuestionada en la Ley citada, no hace falta preguntarse sobre otra cosa que sobre la finalidad indiscutida de la norma cuestionada.

D) Entrando ya en el análisis concreto y forzosamente sumario de los concretos preceptos impugnados, cabe observar que con relación a la autorización previa de mataderos y otros centros para que puedan dedicarse a la exportación de productos cárnicos a países del Mercado Común, la Generalidad de Cataluña comienza por afirmar que la autorización referida «no es otra cosa que la que ya preveían» otras reglamentaciones, siquiera a renglón seguido, se ponga en duda la vigencia de tales autorizaciones anteriores pues el Real Decreto 378/1984 «no prevé que pueda exigirse ningún tipo de autorización ... y se limita a determinar ... las condiciones especiales que deberán reunir los productos destinados a la exportación».

En realidad, ninguna intervención administrativa prevista en una forma diferente puede decirse que equivalga o se identifique con otra precedentemente regulada. Por mucha semejanza que acredite, siempre tendrá la individualidad que derive de una sanción independiente del ordenamiento jurídico y esta individualidad aparentemente formal, se llenaría de contenido propio a medida que la regulación material para su otorgamiento sea objeto de prescripciones independientes. Ya, de hecho, existen algunas como es el caso de las Disposiciones adicionales de los Reales Decretos impugnados, que las demandas llaman —no sabemos por qué— «modificaciones ocasionales» de determinados artículos de las Reglamentaciones Técnico Sanitarias anteriores.

No cabe, pues, justificar la competencia reivindicada en función de la circunstancia «ocasional» de que las autorizaciones de industrias para la exportación a países del Mercado Común y de la exportación a otros países, se halle disciplinada por preceptos más o menos semejantes.

Por la misma razón, tampoco puede aceptarse el argumento de que el «momento de la exportación ... se sitúa exclusivamente en el tráfico aduanero». Esto sería cierto sólo desde una perspectiva tributaria del comercio exterior. Concebido el comercio y, más específicamente, la sanidad exterior, como un conjunto de medidas que preparan y garantizan el cumplimiento de obligaciones internacionales, en la línea del precepto antes citado de la Ley General de Sanidad, cualquier momento será adecuado para justificar una intervención y una especi-

fica competencia para ejercitarla, si existe una razonable relación entre el fin y la medida.

Análogas consideraciones cabría hacer respecto de la definición de Veterinario Oficial recogida en los anexos de las Disposiciones atacadas. No se comprende la razón propugnada de adverso consistente en limitar de nuevo las posibilidades estatales de control al aduanero y al de fronteras, cuando tanto en uno como en otro existe un título de competencia estatal. Aquí el criterio de valoración que ha de tomarse en cuenta, no puede dimanar de consideraciones relativas a la aptitud profesional de los titulados, ni a la conveniencia o inconveniencia de que se dupliquen los servicios, sino que responde a la simple estimación, de que aquél a quien corresponde constitucionalmente la garantía de los Tratados internacionales debe también contar con las competencias necesarias para cumplir con aquél deber.

6. Por providencia de 14 de diciembre último, se acordó señalar el día 20 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de entrar en el examen de la controversia competencial aquí suscitada es preciso delimitar con claridad su objeto, esto es, el contenido de la Resolución y disposiciones cuya adopción ha dado origen a los conflictos y, junto a ello, el alcance de las pretensiones deducidas por la Generalidad de Cataluña.

Entiende la parte actora que sus competencias estatutarias han sido vulneradas tanto por la Resolución de la Dirección General de la Salud Pública (del Ministerio de Sanidad y Consumo) de fecha 26 de febrero de 1982 como por determinados preceptos de los Reales Decretos 1.754 y 1.755, de 1986, y 1.728/1987, reglamentos éstos que establecen normas técnicas y de inspección veterinaria para el comercio con los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE, en adelante) en lo relativo al «marcado de canales, despojos y productos cárnicos» (Real Decreto 1.754/1986) y «de ave» (Real Decreto 1.755/1986), así como, en lo que ahora importa, a las condiciones que deben reunir los «mataderos, salas de despiece y almacenes frigoríficos» autorizados para el comercio intercomunitario e importación de terceros países de «carnes frescas» (Real Decreto 1.728/1987). La Generalidad, en definitiva, defiende las competencias que dice ostentar, tanto frente a las normas reglamentarias que prevén actuaciones de la Administración del Estado en la autorización de mataderos y en la designación del Veterinario oficial como frente a un acto concreto de ejercicio competencial, como fue la negativa, expresada en la Resolución antes citada, a tramitar ante la CEE, sin intervención estatal previa, las autorizaciones concedidas por órganos autonómicos a las Empresas del ramo que pretendieran participar en el «intercambio comunitario de carnes frescas».

Aun es precisa otra aclaración previa acerca del carácter de la presente disputa competencial, pues —como también se ha reseñado en los Antecedentes— una y otra de las partes de este proceso han alegado en torno a la incidencia que pudiera tener sobre el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en este ámbito de integración de España en la CEE y la circunstancia de que los Reales Decretos en conflicto se hayan dictado en cumplimiento de determinadas Directivas comunitarias tendientes a lograr una ordenación homogénea del sector. Resultaría improcedente, como es obvio, resumir de nuevo ahora tales alegatos, pero sí hay que subrayar que la Generalidad de Cataluña no discute en este conflicto la ejecución de las Directivas europeas por los Reales Decretos, ciñéndose su pretensión a la solicitud de que declaramos que determinados preceptos de estos reglamentos han desconocido sus competencias propias.

2. Las disposiciones reglamentarias que la Generalidad ve como lesivas de sus competencias son, en primer término, las que en los Reales Decretos en conflicto encomiendan a órganos de la Administración estatal la autorización de las industrias e instalaciones que pretendan participar en el comercio con Estados miembros de la CEE, autorización que se atribuye a los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Sanidad y Consumo en el art. 3, párrafo primero, de los Reales Decretos 1.754/1986 y 1.755/1986 y en el art. 2, párrafo primero, del Real Decreto 1.728/1987, en el que también se prevé que los Ministerios a los que así se confía esta autorización «velarán para que los Veterinarios oficiales controlen el cumplimiento de las mismas (de las «disposiciones establecidas en el presente Real Decreto») y, en su caso, si procede, retirarán la autorización concedida cuando se haya demostrado que un establecimiento autorizado no ha respetado todas y cada una de las normas exigidas en esta disposición» (Norma II, del Capítulo segundo del anexo I, asimismo tachada por la Generalidad de lesiva de sus competencias). El sentido de estos preceptos reglamentarios coincide, según dijimos, con el de la Resolución de 26 de febrero de 1986, mediante la cual la Dirección General de la Salud Pública rehusó tramitar ante la CEE sendas autorizaciones concedidas por la Administración de la Generalidad a dos Empresas sitas en Cataluña, pues —como ya adelantamos en el fundamento que antecede— el régimen de autorizaciones administrativas para el comercio intracomunitario de los productos que aquí importan viene específicamente previsto en los Reales Decretos ahora controvertidos, sin perjuicio de que las normas regla-

mentarias entonces invocadas por la Dirección General de la Salud Pública (arts. 115, 116 y 117 del Real Decreto 3.263/1976) puedan considerarse aplicables, por su alcance general, para la ordenación del procedimiento administrativo que culmine en la concesión o denegación de la autorizaciones que aquí específicamente, hemos de considerar para identificar cuál sea la Administración al efecto competente.

Las Directivas de la CEE que se invocan en las Exposiciones de Motivos de los Reales Decretos en conflicto no dan solución a esta cuestión competencial. Tales reglas comunitarias se limitan, en lo que aquí importa, a disponer que «la Autoridad central competente del Estado miembro» ha de velar para que la autorización que deben poseer los mataderos y salas de despiece se otorgue únicamente a aquellos establecimientos y dependencias que observen las prescripciones establecidas en las propias Directivas, cuidando esa misma «Autoridad central» de que un «Veterinario oficial» controle permanentemente el cumplimiento de dichas prescripciones, retirándose la autorización cuando dejen éstas de respetarse (art. 4.1 de la Directiva 64/433 y, en términos análogos, art. 5 de la Directiva 71/118). Sin perjuicio de lo que después se ha de decir sobre el nombramiento o designación del «Veterinario oficial» al que se refieren las Directivas, lo que ahora cabe decir es que estas reglas se limitan a precisar que son las «Autoridades centrales de cada uno de los Estados miembros de la CEE (como de modo expreso indica, respecto de los almacenes frigoríficos, el art. 4.4 de la Directiva 64/433) las responsables de que las autorizaciones se concedan y mantengan sólo en tanto se respeten las prescripciones comunitarias, sin prejuzgar, por consiguiente, cuál deba ser la Administración competente —si la estatal o la autonómica— para la concesión de dichas autorizaciones y para velar por el mantenimiento de las condiciones previstas. Lo único que las Directivas imponen en este punto es, en suma, que la Administración Central sea el interlocutor único de la CEE en lo que toca al efectivo cumplimiento de las determinaciones comunitarias, pero ésta es una exigencia que, como bien se comprende, podría ser satisfecha a través de fórmulas y expedientes diversos, y no sólo, frente a lo que da a entender el Abogado del Estado, mediante el ejercicio directo y exclusivo por la Administración del Estado de las intervenciones dichas.

Son, en consecuencia, las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales, por esta misma razón, tampoco podrán considerar ampliado su propio ámbito competencial en virtud de una conexión internacional. Las normas estatutarias que, como la recogida en el art. 27.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, prevén que la Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia, no son, como resulta evidente, normas atributivas de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la Generalidad.

Dicho esto y reduciendo nuestras consideraciones a las competencias de ejecución, que son las únicas objeto de disputa en los presentes conflictos, tampoco cabe ignorar que, tanto la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 C.E. (adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los Organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias, es decir, del llamado Derecho derivado), como, de otra parte, el hecho de que sea la Administración Central del Estado (en razón, por ejemplo, de las cláusulas contenidas en los párrafos 10 y 16 del apartado primero del art. 149 C.E.) la competente para realizar actuaciones que, cuando no está presente esa conexión con el exterior, corresponden a la Administración Autónoma, obligan a articular el ejercicio de las competencias propias del Estado y de la Comunidad Autónoma de modo tal que uno y otra, sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos le atribuyen ni echen cargas innecesarias sobre los administrados. Como repetidamente hemos señalado, la interpretación de los preceptos constitucionales ha de hacerse de modo sistemático, esto es, teniendo siempre en cuenta el contenido íntegro de la Norma fundamental, y la de los preceptos estatutarios ha de hacerse siempre, como la del resto del ordenamiento jurídico, de conformidad con la Constitución (STC 18/1982, fundamento jurídico 1.º). Tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los Estatutos se deriva la necesidad de colaboración entre la Administración Central y las Administraciones Autónomas, colaboración que puede exigir en muchos casos, en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación (por ejemplo, realización por la Administración Autónoma de tareas de competencia estatal, con sujeción en consecuencia, y sólo en cuanto a ellas, a instrucciones y supervisión de la Administración central) que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar.

3. La caracterización a efectos competenciales de la Resolución y disposiciones en conflicto se ha de realizar, según doctrina ya reiterada de este Tribunal, atendiendo, sobre todo, al sentido y finalidad propia con que los varios títulos de competencia se han recogido en la

Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y teniendo presente, junto a ello, tanto el carácter de las disposiciones y actos traídos al conflicto (STC 87/1987, fundamento jurídico 2.º) como el objetivo predominante de los mismos (STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º). Basta con el recordatorio de esta jurisprudencia para descartar que la «materia» sobre la que versan los actos y normas aquí controvertidos pueda situarse en el ámbito de las competencias sobre «Agricultura y Ganadería», como pretende la representación de la Generalidad, o en el campo de las «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», según viene a aducir el Abogado del Estado. Ambas competencias (enunciadas, respectivamente, en el art. 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y en el art. 149.1.13 de la Constitución) se proyectan sobre la ordenación de las actividades económicas así descritas y es claro que la actuación y las reglamentaciones cuya adopción ha suscitado este conflicto no pretenden ni ordenar la producción agrícola o ganadera, ni disponer regla alguna sobre la planificación general de la actividad económica. Si, por el contrario, se atiende, como es preciso y acabamos de recordar, al carácter y finalidad de la Resolución y disposiciones que consideramos, no puede dejar de advertirse que las mismas afectan directamente a las condiciones sanitarias exigidas por las Directivas comunitarias para el comercio en el ámbito de la CEE y que, por consiguiente, los títulos competenciales aquí relevantes de modo directo son los relativos a la sanidad y al comercio. Tampoco cabe desconocer, junto a ello, que las prescripciones y actuaciones sanitarias cuyo cumplimiento así condiciona el comercio intracomunitario pertenecen, por su fin y por su objeto, al ámbito que es propio, respectivamente, del comercio y de la sanidad exteriores, pues mediante los Reales Decretos en conflicto el Gobierno ha adoptado, en cumplimiento de las Directivas comunitarias, una regulación específica para los intercambios comerciales exteriores, en el marco de la CEE, regulación aún hoy separada de la que ordena el comercio interior y en la que se contienen unas prevenciones que entran, con naturalidad, en el concepto de la «sanidad exterior» (todas aquellas actividades que se realicen «en materia de vigilancia y control de los posibles riesgos para la salud derivados de la importación, exportación o tránsito de mercancías...», según el art. 38.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad).

Las consideraciones anteriores permiten llegar ya a una solución, en cuanto a este extremo, de los conflictos aquí acumulados. Es muy cierto, en efecto, que la Generalidad de Cataluña ostenta —como su representación recuerda— competencias en materia de «higiene» y, sobre todo, de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de «sanidad interior» (arts. 9.11 y 17.1, respectivamente, de su Estatuto de Autonomía), competencias que hicieron posible, en su día, la transferencia correspondiente para que pudiera la Comunidad Autónoma proceder, en lo que aquí interesa, al «control sanitario de la producción, almacenamiento, transporte, manipulación y venta de alimentos, bebidas y productos relacionados directamente con la alimentación humana, cuando estas actividades se desarrollen en Cataluña» [art. 16.1 h) del Real Decreto 2.210/1979, sobre «Transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Agricultura, Cultura, Sanidad y Trabajo»]. Las competencias de las que así es titular la Comunidad Autónoma (y que, en el plano legislativo, se ejercieron al dictarse por su Parlamento la Ley 15/1983, de Higiene y Control Alimentarios) no se extienden, sin embargo, a lo que directamente afecta al comercio y a la sanidad exteriores, que corresponden exclusivamente al Estado según el inequívoco tenor de los apartados 10 y 16 del art. 149.1 de la Constitución. La competencia estatal sobre el «comercio exterior» es plena (en la normación y en la ejecución), según dijimos en la STC 1/1982 (fundamento jurídico 13) y otro tanto se ha de decir a propósito de la competencia relativa a la «sanidad exterior» y bien se ve que, contando con este fundamento constitucional, no cabe imputar lesión de las competencias autonómicas a los preceptos reglamentarios que aquí consideramos, en los que se atribuye a la Administración del Estado unas tareas de autorización y de inspección de instalaciones e industrias que, por todo lo dicho, garantizan el cumplimiento de prescripciones sanitarias condicionantes de la comercialización exterior de determinados productos. No ha de ser distinta, como es obvio, la conclusión a la que se ha de llegar, por razones idénticas, a propósito de la Resolución de la Dirección General de la Salud Pública, de 26 de febrero de 1986.

Ni la Resolución citada ni lo dispuesto en los arts. 3 (párrafo primero) de los Reales Decretos 1.754 y 1.755/1986 y en el art. 21 (párrafo primero) y Norma II del Capítulo segundo (anexo I) del Real Decreto 1.728/1987 han lesionado, pues, las competencias de la Comunidad Autónoma. No se ha debatido por las partes en los presentes conflictos el modo real de ejercicio de esta competencia estatal y ello nos impide, en consecuencia, someterlo a examen. Es obvio, sin embargo, que el principio general de colaboración antes aludido y al que repetidamente se ha referido este Tribunal como criterio informador de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 64/1982, fundamento jurídico 8.º) ha de inspirar este ejercicio.

En lo que se refiere a la materia aquí examinada, tal principio de colaboración se encuentra expresamente enunciado, por lo demás, en la Disposición final octava de la ya citada Ley 14/1986, General de Sanidad, con arreglo a la cual «el Gobierno, mediante Real Decreto,

adoptará las medidas necesarias para la actuación conjunta de varias Administraciones Públicas a efectos de Sanidad exterior y para que pueda reconocerse validez y eficacia a los mismos efectos a determinadas inspecciones de origen u otros controles concretos que se juzguen suficientes, realizados por los servicios técnicos de las Comunidades Autónomas u otras Administraciones Públicas», previsión a la que igualmente se refiere el art. 2.2 del Real Decreto 1.418/1986, sobre Funciones del Ministerio de Sanidad y Consumo en materia de Sanidad Exterior. La falta de una concreta articulación en el ámbito objetivo de este conflicto de las citadas previsiones normativas (trasunto, como decimos, del principio general de colaboración) no vicia, desde luego, de incompetencia a la Resolución y disposiciones examinadas, pero tampoco hace ahora ociosa, obviamente, la consideración que apuntamos sobre la necesidad de que la Administración del Estado facilite la colaboración de la Generalidad de Cataluña, competente con carácter general, como ya vimos, para la ejecución de los controles e inspecciones que interesan a la actividad comercial interna de productos destinados al consumo humano.

4. Tanto el Real Decreto 1.754 como el 1.755 de 1986 disponen, en el párrafo tercero de la Norma I del Capítulo primero de su anexo I, que «se entiende por Veterinario oficial el nombrado conjuntamente por la Dirección General de la Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo y por la Dirección General de la Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación». A su vez, el Real Decreto 1.728/1987 define al Veterinario oficial como «el Veterinario dependiente de la Administración Pública designado conjuntamente por las Direcciones Generales de Producción Agraria y de Salud Alimentaria y Protección de los Consumidores de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Sanidad y Consumo, previa propuesta de las Comunidades Autónomas» [Norma I g) del Capítulo primero del anexo I].

Los Reales Decretos citados han sido dictados, como se indica en sus respectivas exposiciones de motivos, para armonizar nuestra legislación veterinaria y de policía sanitaria con el Derecho comunitario y, en particular, con determinadas Directivas (las 64/433, 71/118, 72/461 y 72/462), según las cuales por «Veterinario oficial» habrá de entenderse «el Veterinario nombrado por la autoridad central competente del Estado miembro». Esta alusión al nombramiento del Veterinario oficial no puede entenderse en ningún caso, según queda dicho, como expresión de una atribución de competencia realizada por la CEE en favor de tal o cual sector del aparato de los Estados que la integran, sino como precisión de que son los órganos generales o centrales de dichos Estados, en tanto que responsables últimos de la ejecución de la normativa eurocomunitaria, los obligados a comunicar a la CEE, y a asumir ante ella, el nombramiento o la designación de un Veterinario oficial. Ese nombramiento habrá de efectuarse según el oportuno procedimiento interno acerca del cual nada dispone, obviamente, la normativa comunitaria. Por consiguiente, son también aquí las reglas internas las que han de determinar qué instancia del Estado miembro se halla constitucionalmente habilitada para nombrar el Veterinario oficial cuya intervención se precisa por las Directivas aludidas. De ahí que a lo que hayamos de atender para zanjar este aspecto del presente conflicto es, estrictamente, y como advertíamos en el fundamento segundo, el conjunto de normas a que se refiere el art. 63.1 de la LOTC.

Por las mismas razones que expusimos en el fundamento anterior, y sobre las que no resulta necesario volver, los títulos competenciales que sirven de fundamento a la libre y directa designación por las instituciones centrales del Estado del Veterinario oficial son los de comercio exterior y sanidad exterior (art. 149.1, 10 y 16, de la C.E.). Desde tal perspectiva, las disposiciones impugnadas se acomodan al sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Podemos observar, no obstante, que, mientras los Reales Decretos 1.754 y 1.755 de 1987 atribuyen *in toto* la designación a los Ministerios de Sanidad y Agricultura, el Real Decreto 1.728/1987, en cambio, prevé que esa designación tenga lugar «previa propuesta de las Comunidades Autónomas», determinando así no sólo qué órgano de la Administración Central es el competente para la designación, sino también un modo de ejercicio necesario de tal competencia, que implica la colaboración de la Comunidad Autónoma afectada *ratione loci*.

Según queda también dicho con anterioridad, es este modo de articulación de las competencias, respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas el que se adecua al principio de colaboración al que tan repetidamente nos hemos referido. En cuanto que esa colaboración autonómica en la designación del «Veterinario oficial» no está impedida por las correspondientes normas de los Reales Decretos 1.754 y 1.755 de 1986, es claro que tales normas no pueden ser consideradas violadoras de las competencias autonómicas, pues se limitan a afirmar la existencia de una competencia estatal. La salvaguarda de las competencias propias de la Generalidad en materia de sanidad interior obliga, sin embargo, a considerar que esos preceptos incompletos han de ser integrados con las precisiones que el Real Decreto 1.728/1987 introduce respecto del modo de ejercicio de la competencia estatal y que, en consecuencia, para respetar las competencias de la Generalidad, también las designaciones de «Veterinario

oficial» a que se refieren los Reales Decretos 1.754 y 1.755 de 1986, habrán de hacerse a propuesta de la Comunidad Autónoma.

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 los conflictos acumulados interpuestos por la Generalidad de Cataluña y declarar:

1.º Que corresponde al Estado la titularidad de la competencia para otorgar las autorizaciones a que se refieren tanto la Resolución del Director general de la Salud Pública (Ministerio de Sanidad y Consumo) de 26 de febrero de 1986, como los arts. 3. párrafo 1.º, de los Reales

Decretos 1.754 y 1.755/1986, y el art. 2, párrafo 1.º, del Real Decreto 1.728/1987.

2.º Que corresponde también a la competencia estatal efectuar los nombramientos a que se refieren las Normas I. párrafo 3.º, del anexo I de los Reales Decretos 1.754 y 1.755/1986, y la Norma I [apartado g)] del anexo I del Real Decreto 1.728/1987, debiendo acomodarse el ejercicio de tal competencia al procedimiento previsto en la última de las citadas normas.

Publiquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado»

Dada en Madrid a veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—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.—Jesus Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmado y rubricado.

887

Sala Segunda. Sentencia 253/1988, de 20 de diciembre. Recurso de amparo 1.194/1986. Contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo, revocatoria de la de la Magistratura de Trabajo número 5 de Málaga, recaída en autos sobre pensión de viudedad. Vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la Ley: Interpretación conforme a la Constitución.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Ángel 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. 1.194/86, interpuesto por don Antonio Tomé Gómez, representado por el Procurador de los Tribunales don Manuel Francisco Ortiz de Apodaca García y asistido del Letrado don José Carlos Torres Jiménez, contra la Sentencia de 11 de septiembre de 1986, dictada en el recurso de suplicación núm. 2.547/86, por la Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo, que revocó la de la Magistratura de Trabajo núm. 5 de Málaga, recaída en autos sobre pensión de viudedad. Han comparecido el Ministerio Fiscal y, en calidad de codemandado, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado por el Procurador don Julio Padrón Atienza y bajo la dirección del Letrado don Juan Manuel Sauri Manzano, siendo Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General el 11 de noviembre de 1986, el Procurador de los Tribunales don Manuel Francisco Ortiz de Apodaca García, en nombre y representación de don Antonio Tomé Gómez, interpone recurso de amparo contra la Sentencia de 11 de septiembre de 1986 del Tribunal Central de Trabajo que estimó el recurso de suplicación formulado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social frente a Sentencia de 15 de abril de 1986, dictada por la Magistratura de Trabajo núm. 5 de Málaga en autos sobre pensión de viudedad.

2. La presente demanda se basa, en síntesis, en los siguientes hechos:

El recurrente, don Antonio Tomé Gómez, nacido el 28 de julio de 1935, contrajo matrimonio canónico con doña Manuela Luque Benítez, pensionista por invalidez dentro del régimen de Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (S.O.V.I.), y convivió con ella hasta su fallecimiento, ocurrido el 17 de junio de 1984. El 30 de agosto de 1985, el señor Tomé Gómez solicitó el reconocimiento a su favor de pensión de viudedad, y habiéndosele denegado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (I.N.S.S.), formuló reclamación previa a la vía jurisdiccional, que nuevamente le fue desestimada por resolución de 26 de diciembre de 1985, por considerar inaplicable la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la pensión de viudedad en el Régimen General de la Seguridad Social. Acudió entonces el demandante ante la jurisdicción laboral, y la Magistratura de Trabajo núm. 5 de Málaga, a la que correspondió su conocimiento por turno de reparto, dictó Sentencia el 15 de abril de 1986, estimando íntegramente las pretensiones del actor, por entender que era plenamente aplicable al supuesto debatido la doctrina contenida en las SSTC de 22 y 23 de noviembre de 1983. Contra dicha Sentencia formalizó el I.N.S.S. recurso de suplicación, que fue impugnado por el actor con fecha 5 de julio de 1986, y resultó por la Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo, mediante Sentencia de 11 de septiembre siguiente, que, estimando aquél y revocando la Sentencia de Magistratura, denegó la pensión de viudedad solicitada, y

en cuyo antecedente de hecho tercero se afirma que el recurso de suplicación no fue impugnado por el demandante.

3. Esta última resolución judicial, que fue notificada al actor el 20 de octubre de 1986, constituye el objeto del presente recurso de amparo, en el que se alega vulneración de los arts. 14 y 24.1 de la Constitución y se solicita de este Tribunal que dicte Sentencia por la que «revoque» la del Tribunal Central de Trabajo de 11 de septiembre de 1986 y, «confirmando» la dictada por la Magistratura núm. 5 de Málaga el 15 de abril del mismo año, reconozca el derecho del recurrente al disfrute de pensión de viudedad con cargo al régimen del S.O.V.I., por ser acorde con sus derechos constitucionales.

Entiende el recurrente que la primera de las vulneraciones denunciadas —del derecho a la igualdad ante la Ley y del principio de no discriminación en aplicación de la misma— se ha producido como consecuencia de haber aplicado automáticamente el órgano judicial la normativa que regula el S.O.V.I., esto es, el Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955, pues tal legislación, vigente en virtud de la disposición transitoria segunda de la Ley General de la Seguridad Social, y que no prevé pensión a favor de los viudos, origina un trato desigual entre los beneficiarios potenciales y reales del sistema de Seguridad Social. A su juicio, tal discriminación no encuentra ninguna «justa causa» que la «legalice», y los argumentos que la Sentencia impugnada aduce para fundamentar su perpetuación son contrarios a la interpretación que de los preceptos constitucionales —y concretamente del art. 14 C.E.— ha de efectuarse desde la fecha de entrada en vigor de la norma fundamental. Sostiene también que el eventual quebranto económico, originado por el aumento de las contraprestaciones, que podría alegarse como única justificación de la referida desigualdad, es similar al que produce la concesión de pensión de viudedad a favor de los varones en virtud del Régimen General de la Seguridad Social desde el año 1974. Todo ello, en su opinión, aparece reforzado por lo dispuesto en el art. 41 C.E. en beneficio de todas las personas y sin establecer diferenciación alguna por razón de sexo.

La segunda vulneración alegada —del derecho a no padecer indefensión (art. 24.1 C.E.)— se hace derivar de la afirmación contenida en uno de los antecedentes fácticos de la Sentencia recurrida, según la cual el actor no habría impugnado el recurso de suplicación, cuando lo cierto es que sí verificó tal impugnación mediante escrito presentado ante la Magistratura de Trabajo con fecha 5 de julio de 1986. Al no tener en cuenta el Tribunal la mencionada impugnación —señala— se le cerró la posibilidad de ejercitar su derecho de defensa frente al recurso formulado de contrario.

4. Por providencia de 3 de diciembre de 1986, la Sección Tercera (Sala Segunda) de este Tribunal acuerda admitir a trámite el recurso de amparo, y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir a la Magistratura de Trabajo núm. 5 de Málaga y al Tribunal Central de Trabajo para que en el plazo de diez días remitan testimonio de las actuaciones judiciales, y, asimismo, emplacen a quienes fueron parte en los anteriores procedimientos, con excepción del hoy demandante de amparo, a fin de que en el plazo de diez días puedan comparecer en el proceso constitucional.

5. Mediante escrito presentado el 26 de diciembre de 1986, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado por el Procurador de los Tribunales don Julio Padrón Atienza, se persona en el procedimiento, solicitando se entiendan con él las sucesivas actuaciones.

6. Por providencia de 9 de enero de 1987, la Sección acuerda tener por recibido testimonio de las actuaciones reclamadas y por personada y parte a la representación procesal del I.N.S.S.; asimismo, y en virtud de lo dispuesto en el art. 52.1 de la LOTC, acuerda dar vista de las presentes actuaciones y de las remitidas por los órganos judiciales al Ministerio Fiscal y a la representación de las partes personadas, a fin de que, en el plazo de veinte días, formulen las alegaciones que estimaren pertinentes.