

oponer a su puesta en práctica. Por todo lo cual, procede estimar el presente motivo del recurso, al desconocer las resoluciones judiciales los derechos invocados por el demandante de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de amparo, y en su virtud:

1.º Declarar el derecho del actor a la tutela judicial sin indefensión.

2.º Declarar la nulidad de la medida de expulsión del territorio nacional del actor, y, en éste aspecto concreto, de las resoluciones impugnadas que la acuerdan.

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

Dada en Madrid, a veinte de julio de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.

19069 *Pleno. Sentencia 243/1994, de 21 de julio de 1994. Conflicto positivo de competencia 472/1988. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regulan las Entidades de Inspección y Control Reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 472/88, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por la Abogada de la Generalidad doña María Teresa Pagés i Bertrán, frente al Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regulan las entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales. Ha comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la

Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 16 de marzo de 1988, la Abogada de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Consejo Ejecutivo, promovió conflicto positivo de competencia frente al Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regulan las entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales.

2. Los términos del presente conflicto competencial y su fundamentación jurídica resultan ser los siguientes, según se fijan en la demanda y en la documentación que a ella se adjunta:

a) Se impugna la totalidad del precitado Reglamento y, en particular, sus artículos: 1.1; 4; 5; 8.1 e); el primer párrafo del art. 9.1; 10.1; 11; 13.2 a); 16 c) y d); los apartados 2.º, 3.º y 4.º del art. 17; y la Disposición adicional primera.

El tenor literal de los preceptos impugnados es el siguiente:

«Artículo 1.1 El Ministerio de Industria y Energía y, en su caso, las Comunidades Autónomas que, de conformidad con sus respectivos Estatutos de Autonomía, tengan competencias en materia de vigilancia del cumplimiento de la legislación del Estado sobre seguridad de productos industriales, equipos e instalaciones industriales, podrán ejercer estas funciones directamente o exigiendo a los interesados que presenten los documentos acreditativos del cumplimiento reglamentario correspondiente expedidos por una Entidad de Inspección y Control Reglamentario.»

«Art. 4. Se crea, en el Ministerio de Industria y Energía, el Registro General de Entidades de Inspección y Control Reglamentario, en el que se inscribirán las que sean autorizadas por la Administración del Estado. Esta autorización podrá quedar limitada a una reglamentación de seguridad o incluir varias de ellas.»

«Art. 5. Las Comunidades Autónomas con competencias normativas en materia industrial podrán exigir, con carácter general, en ejecución de la legislación del Estado, requisitos técnicos suplementarios a las Entidades de Inspección y Control Reglamentario que actúen en su ámbito territorial.»

«Art. 8.1 e) La Entidad dispondrá de un mínimo de 40 técnicos titulados, con plena dedicación, legalmente contratados, con una adecuada formación técnica y profesional y con conocimientos de las exigencias reglamentarias. Asimismo, dispondrá del personal auxiliar necesario para realizar las tareas que tengan encomendadas. Para aquellas Entidades que vayan a actuar en el ámbito de una única reglamentación de seguridad, el número mínimo de técnicos titulados se reducirá a 30.»

«Art. 9.1 Las Entidades o Asociaciones que deseen ser autorizadas para actuar como Entidades de Inspección y Control Reglamentario en más de una Comunidad Autónoma deberán presentar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, instancia dirigida a la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnología, del Ministerio de Industria y Energía ...»

«Art. 10.1 La Dirección General de Innovación Industrial y Tecnológica solicitará los informes comple-

mentarios que estime oportunos y resolverá, en su caso, la autorización de la Entidad de Inspección y Control Reglamentario por medio de una Resolución que deberá publicarse en el "Boletín Oficial del Estado". Una vez autorizada, se procederá a su inscripción en el Registro General a que hace referencia el artículo 4.º»

«Art. 11 Cualquier modificación de las tarifas de inspección que sirvieron de base para la autorización de funcionamiento de la Entidad de Inspección y Control Reglamentario, conforme a los artículos 9.º y 13, deberá ser previamente comunicada por ésta a la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnología y a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas donde ejerza su actividad.»

«Art. 13.2 a) La resolución de inscripción en el Registro General de Entidades de Inspección y Control Reglamentario.»

«Art. 16 c) Anualmente, una copia de dicha Memoria, globalizada para todo el Estado, dirigida a la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnológica del Ministerio de Industria y Energía.

d) Anualmente, una auditoría externa de la actividad económica de la Entidad de Inspección y Control Reglamentario dirigida a la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnología del Ministerio de Industria y Energía. Dicha auditoría deberá ser efectuada por una Entidad auditora inscrita en uno de los Registros de Auditores existentes en España.»

«Art. 17.2 Las resoluciones que en materia de suspensión de autorizaciones se adopten por las Comunidades Autónomas afectarán a las actuaciones de la Entidad de Inspección y Control Reglamentario en el ámbito de su territorio. Tanto las obligaciones incumplidas como las resoluciones adoptadas deberán ponerse en conocimiento de la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnología del Ministerio de Industria y Energía.

3. En los casos en que se observen incumplimientos en más de una Comunidad Autónoma, el Ministerio de Industria y Energía podrá acordar la suspensión de la autorización con ámbito nacional.

4. Cuando se trate de incumplimientos de los que se derivan riesgos graves por control defectuoso de los productos, equipos o instalaciones, el Ministerio de Industria y Energía podrá revocar, previa instrucción de expediente por la Administración competente, la autorización de la Entidad de Inspección y Control Reglamentario y proceder a la cancelación de la inscripción en el Registro.»

«Disposición adicional primera.— Aquellas Entidades que vayan a actuar exclusivamente en el ámbito de las auditorías de sistemas de calidad podrán ser eximidas de cumplir alguno de los requisitos previstos en el artículo 8.º del presente Real Decreto. A estos efectos, el Ministerio de Industria y Energía establecerá por Orden ministerial las condiciones a cumplir en dicho caso.»

b) El Real Decreto controvertido tiene por objeto regular la creación y el funcionamiento de las entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad industrial, las cuales vienen a sustituir a las entidades colaboradoras de la Administración creadas por el Real Decreto 735/1979, de 20 de febrero. A tal efecto, se fijan los requisitos mínimos que deberán reunir dichas entidades, así como los mecanismos de control y seguimiento que podrán aplicar sobre ellas tanto el Ministerio de Industria y Energía como las Comunidades Autónomas con competencias. De hecho, las funciones que el art. 7 del Real Decreto impugnado encomienda a las entidades que nos ocupan son las mismas

que ya venían siendo ejercidas por las entidades colaboradoras de la Administración en materia de seguridad industrial, que fueron creadas con el fin de paliar las insuficiencias de medios humanos y técnicos con que se encontraba la Administración periférica del mencionado Ministerio. Esta labor supletoria hace evidente la necesidad de que las entidades controvertidas sean debidamente auditadas antes de su autorización y luego controladas en su actividad por la Administración. El origen de estas entidades data de mediados del siglo XIX y trae origen en los accidentes producidos por los recipientes de vapor con fines industriales. En la actualidad, los criterios exigidos en su regulación en los países de la CEE suelen ser los siguientes: una total independencia respecto de las instalaciones industriales que inspeccionan y controlan; la disposición de los medios humanos, materiales y técnicos adecuados a la función inspectora que desarrollan; y tener cubiertas sus responsabilidades civiles por las correspondientes pólizas de seguros.

Habiendo asumido la Generalidad la competencia exclusiva en materia de industria (art. 12.1.2 del Estatuto de Autonomía), es lógico que le corresponda definir las características y requisitos de esas entidades que, precisamente, van a colaborar con la Administración autonómica en su ámbito territorial.

Y no debe confundirse la normativa que regule las características técnicas de los equipos, productos e instalaciones industriales, que puede corresponder a diversas instancias y entre ellas la estatal, con la normativa reguladora del ámbito material de la actividad inspectora de estas entidades colaboradoras cuya ordenación corresponde únicamente a la Generalidad.

c) Efectuado este planteamiento impugnatorio, conviene recordar la distribución de competencias en esta materia. El art. 12.1.2 del Estatuto atribuye a la Generalidad competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado, entre otras, por razones de seguridad. Por consiguiente, la Generalidad dispone de facultades legislativas y reglamentarias y de toda la función ejecutiva, incluidas las labores de inspección, según se desprende del art. 25.2 del Estatuto. Esto significa que la Administración autonómica deberá velar por la aplicación de las normas estatales de seguridad industrial, pudiendo, a la par, dictar normas propias que las complementen; más, en todo caso, le corresponden todas las funciones ejecutivas.

Así, el Real Decreto 1384/1978, de 23 de junio, dictado en la fase preautonómica, al traspasar competencias en materia de industria, dispuso en su art. 4.º la transferencia a la Generalidad de las funciones que realizaban las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria y Energía sobre verificación de controles y funciones de metrología, según se detallaba en su anexo. En dicho anexo se mencionan una veintena de disposiciones legales afectadas por este traspaso y referidas a normas para la construcción de aparatos, normalización y homologación de productos, condiciones constructivas, así como la verificación y comprobación de distintos instrumentos de medida. Este conjunto de normas constituye precisamente el ámbito de inspección y control que efectúan las entidades colaboradoras.

Posteriormente, también el Real Decreto 738/1981, de 9 de enero, de traspasos en materia de industria, dispuso nuevas transferencias en esta materia de acuerdo con lo previsto en el apartado B.7.

En ejercicio de estas competencias estatutarias, plenamente transferidas, la Generalidad ha ido estableciendo una normativa propia que regula los sistemas de inspección y control en materia de seguridad y calidad industrial. El Real Decreto 54/1982, de 4 de marzo,

que crea la red de estaciones de reconocimiento de vehículos. Y, sobre todo, el Real Decreto 348/1985, de 13 de diciembre, de «ejercicio de funciones en materia de inspección técnica, control y ensayo en el ámbito de la seguridad, calidad y normativa industrial», en cuyo art. 1 se establece que las funciones de inspección pueden ser llevadas a cabo bien directamente por el Departamento de Industria y Energía, o a través de sociedades participadas o vinculadas, o por las entidades públicas o privadas a las cuales se encomiende esta función; y en el art. 2 se dice que dicha encomienda se hará en régimen de concesiones administrativas en las que se fijarán las condiciones técnicas que habrán de reunir estas entidades, o previa acreditación. De acuerdo con este Real Decreto, se dictó una Orden, de fecha 17 de marzo de 1986, en la cual se determina que las entidades colaboradoras y adjudicatarias de la concesión estarán obligadas a actuar en la aplicación de las normas sobre seguridad industrial dictadas tanto por la Generalidad como por el Estado. Es, además, de señalar que los requisitos exigidos en dicha Orden autonómica vienen a coincidir sustancialmente con los establecidos por la normativa estatal. Por último, recientemente, se aprobó la Ley 13/1987, de 9 de julio, sobre la seguridad de las instalaciones industriales, una Ley en la que se define el ámbito de actuación de la Administración autonómica, se tipifican infracciones y sanciones y otros extremos. La oportunidad de esta Ley autonómica era evidente, puesto que la regulación estatal vigente procede de una Ley obsoleta, de 24 de noviembre de 1939. En cambio, la Ley catalana exige a estas entidades colaboradoras unos requisitos semejantes a los que son de general aplicación en toda la CEE. Pues bien, las normas legales y reglamentarias expuestas no han sido objeto de impugnación alguna por parte del Gobierno.

Esta pacífica situación se rompe ahora con la impugnación del Decreto estatal objeto del conflicto, y no resulta de recibo la respuesta dada por el Estado al requerimiento de incompetencia de la Generalidad. Para el Gobierno, existe en el art. 12.1.2 del Estatuto una reserva expresa en favor del Estado de la competencia para dictar normas relativas a la seguridad industrial, reserva que incluye tanto normas sustantivas como las de carácter instrumental o accesorio referidas al procedimiento de control. Esta tesis no puede ser admitida. En primer lugar, porque el precitado artículo afirma «sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad», lo que lleva a una situación de concurrencia de normas y no a una reserva expresa en favor del Estado. Y, además, porque la existencia de normas estatales no puede alcanzar al modo en que deba ejercerse la función inspectora y mucho menos aún a determinar qué personas o entidades deberán ejercer esa función.

d) De acuerdo con estas reglas competenciales, puede ya enjuiciarse el Decreto controvertido. En su Exposición de Motivos se dice que se ocupa de los medios de inspección y control que requiere la eficacia y efectiva vigencia de una reglamentación en materia de seguridad de los productos, equipos, e instalaciones industriales. Es claro, pues, que estamos ante funciones ejecutivas. Y, aunque en el párrafo 4.º de la citada Exposición de Motivos se diga que se pretende adaptar la regulación de las entidades colaboradoras al nuevo marco que el Estado autonómico supone, lo cierto es que el propósito del Gobierno es recuperar unas facultades que corresponden ahora plenamente «a todas y cada una» de las Administraciones autonómicas. En efecto, todas y cada una de las Comunidades Autónomas tienen

recogida en sus respectivos Estatutos la competencia ejecutiva en materia de industria y, algunas, como ocurre con Cataluña, poseen también competencias normativas, sin perjuicio de la normativa estatal por razones de seguridad, sanidad o interés militar. Es una consecuencia de cuanto precede que el Estado no puede ordenar las funciones de inspección y control en materia de industria que son, en todos los casos, autonómicas.

Las entidades colaboradoras habrán de tener origen en algún lugar concreto del territorio español, y ejercerán su labor en una o en varias Comunidades Autónomas, de manera que siempre estarán bajo el control de la Administración con la cual colaboren, según el territorio en el que se ejerza la inspección y control. Sin embargo, el Real Decreto discutido parte de una concepción de la actividad de estas entidades que puede calificarse como «atípica»: «parece como si fueran entes extraterrestres» que necesiten de una especie de homologación estatal para poder actuar en el territorio del Estado; de ahí que la autorización la otorgue una Dirección General del Estado (art. 1), y que se cree un Registro General en el Ministerio de Industria (art. 4) donde se inscribirán las entidades autorizadas únicamente por la Administración del Estado. El Real Decreto discutido se olvida que las entidades colaboradoras tienen sentido precisamente en cuanto «colaboran» con una Administración Pública y, por tanto, es únicamente esa Administración la que puede regular las condiciones en las que se produce la encomienda de funciones a esas entidades y la posterior colaboración.

No se niega, en cambio, la posibilidad de que la Administración del Estado regule la actuación de entidades de inspección de la industria militar y nuclear, que son materias sometidas a reserva estatal, pero no es el caso del reglamento que ahora se impugna, que pretende fijar un régimen general de tales entidades en todas las actividades industriales.

El ámbito autonómico de competencias resulta también vulnerado por el art. 5 del Real Decreto que, como se ha dicho, establece que «las Comunidades Autónomas con competencias normativas en materia industrial podrán exigir con carácter general, en ejecución de la legislación del Estado, requisitos técnicos suplementarios a las Entidades de inspección y control reglamentario que actúen en su ámbito territorial». Una competencia normativa no puede reducirse a precisar unos «requisitos técnicos suplementarios». Si la Generalidad ostenta la titularidad de la función inspectora, es ella quien únicamente puede determinar qué parte de esas funciones de inspección será ejercida por entidades privadas.

Tampoco puede decirse —como sostuvo el Gobierno en su contestación al requerimiento de incompetencia— que la regulación discutida no impide que la Generalidad dicte otra para aquellas entidades que operen exclusivamente en el territorio catalán. La Generalidad es la única Administración competente para regular y controlar cualquier entidad que opere en territorio catalán, con independencia de que esa entidad actúe también en el territorio de otras Comunidades Autónomas. Simplemente el Estado carece de título competencial.

e) En cuanto al contenido de las impugnaciones de artículos concretos debe decirse lo siguiente. Los arts. 1.1, 4 y 5, configuran un nuevo marco competencial en favor del Estado y en perjuicio de la Comunidad Autónoma. Y el resto de los artículos recurridos en la demanda exceden y desbordan la competencia del Estado, vaciando las competencias autonómicas.

En su contestación al requerimiento previo de incompetencia, el Gobierno manifestó que estas normas men-

cionadas en último lugar afectan a las entidades que ejerzan su actividad en un ámbito territorial supraautonómico. Pero vuelve a confundirse el ámbito de lo «supraautonómico» con el de lo «poliautonómico». La inscripción de estas entidades en un Registro General dependiente del Estado [art. 13.2 a)] no se compagina con la competencia de la Generalidad para regular tales entidades. A la vista de este sustancial condicionamiento de las competencias autonómicas, cabe concluir que realmente la única competencia que la Generalidad ostenta es la de realizar por sí misma el control y la inspección industriales, pero no a través de entidades colaboradoras.

Otra traba u obstáculo al ejercicio de las competencias autonómicas se produce en el art. 8.1 e) cuando se exige que la entidad disponga de un mínimo de 40 técnicos titulados en plena dedicación; estos requisitos exceden notablemente de las necesidades de una entidad con un campo de actividad reducido al territorio de la Comunidad Autónoma.

Igualmente, el art. 11 exige la comunicación previa de cualquier modificación de tarifas a los órganos autonómicos competentes, así como a la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnología. Y otro tanto ocurre con el art. 16, letras c) y d), referidas al envío de la memoria anual y de la auditoría externa a dos órganos administrativos, uno estatal y otro autonómico. Esta duplicidad de actos manifiesta una clara desconfianza hacia las Administraciones autonómicas y aumenta una irracional burocracia. La coordinación administrativa brilla por su ausencia, lo que no impide que «en principio, no estaríamos en contra de que a nivel estatal se llevara un registro formado a partir de los registros autonómicos sobre entidades colaboradoras».

En suma, el carácter pluriautonómico de la actividad de las entidades colaboradoras no debe ser un obstáculo para que en cada lugar se exija la autorización del órgano autonómico competente, dadas las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de industria, y habida cuenta de que la inspección y el control industriales son actividades típicamente ejecutivas. De ahí no cabe temer una proliferación de normas autonómicas dispares, puesto que poco se aparta la normativa catalana de la estatal e incluso de la dictada por la CEE. Tampoco puede aceptarse que el Estado se atribuya una competencia ejecutiva «supraautonómica» que, en la práctica, limitaría o vaciaría sustancialmente las competencias de la Generalidad.

En virtud de lo expuesto, se solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y, en consecuencia, que se declare la nulidad del Real Decreto impugnado y, en particular, de los arts. 1.1; 4; 5; 8.1 e); primer párrafo del art. 9.1; 10; 11; 13.2 a); 16 c) y e); 17.2, 3 y 4; y la Disposición adicional primera.

3. Por providencia, de 7 de abril de 1988, la Sección Cuarta del Pleno acordó: admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos que a ella se adjuntan al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, con el fin de que formulase las alegaciones que estimara procedentes en el plazo de veinte días (art. 88.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en adelante, LOTC); dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo, para conocimiento de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, a los fines previstos en el art. 61.2 LOTC; publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el Diario autonómico correspondiente.

4. Por escrito registrado el 26 de abril de 1988, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, formuló escrito de alegaciones y solicitó de este Tribunal que declarase que el Real Decreto impugnado se adaptaba al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias. Todo ello en virtud de los siguientes razonamientos:

a) Una de las objeciones genéricamente formuladas en la demanda parece indicar una especie de «actuación consentida» por parte del Estado al permitirse a la Generalidad catalana ejercer la competencia discutida hasta el tiempo de dictarse la norma impugnada. Sin embargo, basta con leer la Disposición derogatoria del propio Real Decreto discutido para comprobar que ha habido otras regulaciones estatales previas. Y, en cualquier caso, las competencias derivadas de la Constitución y de los Estatutos no pueden quedar consentidas por la falta de impugnación de preceptos de rango legal o reglamentario, según reiterada jurisprudencia.

b) El argumento básico que se ofrece en la demanda consiste en aducir que el Real Decreto discutido invade las competencias autonómicas previstas en el art. 12.1.2 del Estatuto, ya que la norma recurrida no establece medidas sustantivas de seguridad industrial alguna, y es ese el marco al que queda —para la Generalidad— reducida la competencia estatal. Pero esta interpretación no puede ser compartida, pues llevaría a escindir arbitrariamente una misma materia. Por el contrario, en el citado precepto estatutario se exceptúa de la competencia autonómica un conjunto de normas que podrá dictar el Estado, entre otras razones, por motivos de seguridad en la industria. Esta competencia no se contrae al ámbito de las normas técnicas, es decir, de las precauciones que deban adoptarse, sino que la reserva estatal se extiende a cualesquiera medidas que se adopten por razones de seguridad; sin que importe que el contenido material de estas normas tenga un significado técnico y sustantivo, o un valor organizativo y procedimental.

Por otra parte, la propia Generalidad no excluye que el Estado regule entidades de inspección y control para la industrias militar y nuclear. Sin embargo, basta con leer el art. 12.1.2 del Estatuto para corroborar que la competencia del Estado en materia de seguridad, o más exactamente por razones de seguridad, no viene circunscrita a las materias que se enumeran, sino que despliega sus efectos con independencia del sector industrial afectado. Las normas que prescriben las condiciones de control e inspección de los reglamentos de seguridad forman parte de la submateria configurada por la seguridad industrial, en cuanto su razón de ser resuelta inseparable de las medidas de seguridad en su conjunto.

c) La demanda conflictual no sólo hace una interpretación desacertada del art. 12.1.2 del Estatuto, incurre además en una confusión en los límites de las potestades normativa y ejecutiva. La potestad normativa se identifica por el carácter de los mandatos y no por la índole de la materia regulada. Por ello, aunque el Real Decreto verse sobre el ejercicio de funciones de control y de inspección es claro que no se trata de una competencia ejecutiva.

Los arts. 1.1 y 5 se impugnan por cuanto constituyen una limitación de las competencias autonómicas a la hora de determinar los modos en que podrá ejercerse la función inspectora. Este reproche consistente en atribuirles el carácter de «definición limitativa» sólo se justificaría de poseer la Generalidad una competencia normativa propia en esa materia. Y, el propio art. 5 permite

que las Comunidades Autónomas establezcan requisitos técnicos suplementarios para las entidades que actúen en su ámbito territorial.

Respecto del art. 4 en relación con el art. 13.2 a), se discute la inscripción de las entidades en el Registro estatal, olvidando que el Registro dispuesto en el art. 4.º afecta exclusivamente a las entidades autorizadas por la Administración del Estado, circunstancia que no impide el establecimiento de un Registro autonómico. El significado del art. 13.2 a) no es, pues, el de condicionar el sentido de la inscripción, y se refiere exclusivamente a las entidades que operen en todo el territorio nacional, pues es natural que un elemento de información como es el contenido de la inscripción sea conocido por todas las autoridades de cualquier Comunidad.

Los arts. 9.1, 10 y 11 contemplan una actuación supracomunitaria que rebasa la dimensión territorial de una concreta Comunidad Autónoma. El problema que suscita esta impugnación «atañe más a la propia legitimación procesal de la Comunidad Autónoma promotora del conflicto, que al orden de «competencias», puesto que no se opera limitación alguna respecto de las entidades que deseen actuar exclusivamente en el territorio de una Comunidad Autónoma. Como se dijo en la STC 48/1988 (fundamento jurídico 4.º), el ámbito de la competencia autonómica viene dado por el principio de territorialidad, sin perjuicio de las posibles competencias extraterritoriales que pudieran derivarse bien de las excepciones previstas estatutariamente o que resulten de las normas dictadas para resolver conflictos de leyes. No concurre ninguna de estas excepciones.

Se dirigen objeciones al art. 8.1 por exigir un número de personal técnico titulado que se reputa muy elevado. Pero esta objeción atañe al fondo de una regulación que es de la exclusiva competencia del Estado. Lo mismo cabe decir de la Disposición adicional primera, que prevé la exigencia del cumplimiento de ciertos requisitos cuando la entidad vaya a reducir su actividad a la auditoría de sistemas de calidad.

El apartado c) del art. 16 se limita a dar cumplimiento a una exigencia informativa —enviar una memoria anual a una Dirección General— de la que el Estado no puede sustraerse en su condición de responsable de una competencia normativa.

El art. 16 en su apartado d) estatuye la previsión de una auditoría externa anual como medida de control, que constituye un mecanismo perfectamente adecuado al carácter de la actividad desempeñada por estas entidades que nos ocupan.

Y el art. 17 prevé que el incumplimiento de las obligaciones precitadas puede dar lugar a la instrucción de un expediente que culmine con la suspensión temporal de la autorización otorgada. El artículo dispone que en los casos en que se observen incumplimientos en más de una Comunidad Autónoma, pueda el Ministerio de Industria acordar dicha suspensión de la autorización. Es evidente que sólo el Estado puede adoptar una decisión con eficacia supraterritorial.

5. Por providencia de 4 de junio de 1990, la Sección Tercera del Pleno acordó tener por recibido el escrito presentado por la Procuradora doña María Gracia Garrido Entrena, en representación de las siguientes sociedades: Aci, S.A.; Asistencia Técnica Industrial, SAE (ATISAE); Bureau Veritas Español, S.A.; Centro de Inspección y Asistencia Técnica, S.A. (CIAT, S.A.); Cualicontrol, S.A.; Eurocontrol, S.A.; Inspección y Garantía de Calidad, S.A.; Novotec Consultores, S.A.; Tecnos Garantía de Calidad, S.A.; y Asociación Nacional de Entidades de Inspección y Control Reglamentario. Así como, dispuso resolver que

no había lugar a tener por personada y parte en el presente conflicto a la mencionada representación procesal en condición de coadyuvante de la Administración estatal demandada, por no concurrir las condiciones legalmente establecidas a tenor de lo dicho en el ATC 124/1981.

Interpuesto recurso de súplica frente a la providencia precitada, se dio traslado del escrito en el que se formalizaba ese recurso a la representación procesal de la Generalidad del Cataluña y al Abogado del Estado. Mediante el ATC 280/1990, de manera motivada convenientemente, se resolvió desestimar el recurso.

6. Por providencia de 19 de julio de 1994, se acordó señalar para deliberación y votación del presente conflicto positivo de competencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promueve este conflicto positivo de competencias contra el Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regulan las «entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales». La demanda sostiene que la referida Disposición en su globalidad y en particular los arts. 1; 4; 5; 8.1 e); 9.1; 10.1; 11; 13.2 a); 16 c) y d); 17.2, 3 y 4 y la Disposición adicional primera invaden las competencias autonómicas en materia de industria enunciadas en el art. 12.1.2 del Estatuto de Autonomía y, en concreto, despoja a la Generalidad de Cataluña de sus facultades para regular las actividades de inspección y control en dicha materia, que son facultades de estricta ejecución. El Gobierno aduce en defensa de la normativa discutida un distinto entendimiento, respecto del ejecutivo actor, de la cláusula contenida en el art. 12.1.2 del Estatuto en lo que atañe a la seguridad industrial y, en definitiva, del alcance de las potestades que una y otra Administración ostentan. Las alegaciones concretas en las que ambas partes fundan sus respectivas pretensiones han sido ya consignadas con detalle en los Antecedentes por lo que no es necesario reiterarlas aquí.

2. El Real Decreto recurrido, según reza en su Exposición de Motivos, tiene por objeto regular la creación y funcionamiento de ciertas entidades privadas que colaboran con las Administraciones públicas en el ejercicio de las funciones de inspección y control del cumplimiento de los reglamentos y demás normas estatales y autonómicas sobre seguridad tanto de los productos industriales como de los equipos e instalaciones industriales. Concretamente la referida Disposición está estructurada en cuatro Capítulos en los que, después de establecer unas disposiciones generales, se precisa el objeto de las entidades de inspección y control y sus funciones; las condiciones generales y requisitos que deben cumplir para obtener la autorización y el registro administrativo y los mecanismos de control que las correspondientes Administraciones públicas deberán ejercer sobre la actividad de las mismas.

La controversia competencial se centra, pues, en la materia de industria y, dentro de ella, en la seguridad industrial. En efecto, como tuvimos ocasión de precisar en la STC 203/1992 (fundamento jurídico 2.º), en el núcleo fundamental de la materia de «industria» se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de sectores industriales, a la regulación de los procesos industriales o de fabricación y, más precisamente en la submateria o sector de materia de seguridad

industrial, las actividades públicas, principalmente de ordenación y de policía, relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en las mismas. Este es, precisamente, el contenido de los preceptos impugnados.

3. En este ámbito material, según establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 12.1.2), la Generalidad ha asumido la competencia exclusiva «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria» y «sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar».

Desde el punto de vista del reparto de funciones sobre este ámbito material, en la citada STC 203/1992 llegamos a tres conclusiones: primera, que el Estado tiene atribuida la potestad normativa —podrá dictar normas «por razones de seguridad» industrial—, que sin embargo no excluyen la posibilidad de que la Comunidad Autónoma, que posea la competencia exclusiva en la materia de industria, «sin perjuicio de lo que determinen (esas) normas del Estado», pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal. Así se reconoce, en la Exposición de Motivos y en el art. 5 del Real Decreto objeto del presente conflicto y esta ha sido la práctica constante hasta la actualidad —de hecho, en ausencia de la normativa estatal correspondiente, la Generalidad de Cataluña dictó la Ley 13/1987, de 9 de julio, de seguridad de las industrias en general, anticipándose a la Ley estatal de 1992—. Se trata, pues, de una concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, que puede ordenar el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que sea menester fijar, y que resulten constitucional y estatutariamente correctos.

Por su parte la ejecución de esta normativa estatal y de la complementaria que puede dictar la Comunidad Autónoma corresponde en exclusiva a la Generalidad de Cataluña, ya que el art. 12.1.2 del Estatuto únicamente excluye de la competencia autonómica las «normas» que pueda dictar el Estado, sin referencia alguna a ninguna actividad de estricta ejecución. Esto es lo que ocurre también en el resto de las Comunidades Autónomas que ostentan en nuestros días competencias exclusivas sobre industria sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad: art. 10.3 Estatuto del País Vasco; art. 30.2 Estatuto de Galicia; art. 8.5 Estatuto de Andalucía; art. 56.1 b) Estatuto de Navarra; art. 34.2 Estatuto Comunidad Valenciana; arts. 33 e) y 34 a). 10 Estatuto de Canarias. Así como, las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla-León tras la transferencia de competencias operada por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 C.E., en sus arts. 2 y 9. De manera que el Estado carece de facultades ejecutivas en materia de industria y, en concreto, de seguridad industrial en todo el territorio nacional.

En tercer lugar concluimos que esta ausencia de funciones estatales de ejecución no obsta a que el Estado pueda establecer los Registros que estime necesarios para ejercer sus competencias, aunque el régimen jurí-

dico de dichos Registros deba respetar las competencias de ejecución que puedan haber asumido las Comunidades Autónomas.

Al enjuiciar el presente conflicto debemos partir de estos pronunciamientos de la STC 203/1992, referidos, respectivamente, al objeto y contenido de la materia seguridad industrial; al alcance de las potestades normativas de una y otra Administración pública y al carácter autonómico de las potestades de ejecución; y, finalmente, al régimen jurídico de los Registros. Todo ello sin perjuicio de las matizaciones y precisiones que más adelante se hagan.

4. A la luz de esta exégesis de la regla de deslinde competencial de relevancia para resolver este litigio constitucional, pueden ya abordarse tanto la impugnación genérica del Real Decreto recurrido como las referidas a preceptos concretos.

Como queda dicho, la Comunidad Autónoma que promueve el conflicto alega que el Real Decreto, considerado en su totalidad, vulnera el orden constitucional y estatutario de competencias ya que no se limita a regular las características que, en orden a preservar la seguridad, deben tener los equipos, productos e instalaciones industriales, sino que establece un conjunto de reglas instrumentales de aquéllas o procedimentales encaminadas a regular «el régimen y actuación» de las entidades colaboradoras. Esta alegación, formulada genéricamente, debe ser rechazada. Es cierto que, cuando una Comunidad Autónoma posee las competencias ejecutivas sobre una determinada materia, tiene también, en virtud de sus potestades organizatorias y de la libre fijación de su política ejecutiva, la competencia para dictar las normas de organización y funcionamiento interno de los servicios administrativos a los que encomienda la realización de esa ejecución, sin perjuicio, naturalmente, de las competencias básicas que el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado. Como ha reiterado este Tribunal, en la función ejecutiva reservada a las Comunidades Autónomas debe entenderse incluida la potestad de dictar disposiciones o reglamentos internos de organización de los correspondientes servicios administrativos (SSTC 18/1982; 39/1982; 76/1983; 249/1988, entre otras). Esta premisa, en principio, cabe aplicarla, aunque con las matizaciones oportunas, a las entidades colaboradoras de las respectivas Administraciones que desarrollan las funciones públicas que éstas les delegan. Sin embargo, en el caso que aquí enjuiciamos, y desde la perspectiva genérica en la que la actora plantea su primera alegación, no cabe concluir que la regulación contenida en la Disposición recurrida sea *in toto* un mero reglamento interno de organización puesto que las reglas que en él se contienen poseen, globalmente consideradas, claros efectos externos sobre derechos e intereses de los administrados ya que determinan las funciones atribuidas a estos entes, así como una serie de mecanismos que tienden a asegurar su independencia, su solvencia económica o su solvencia técnica. No cabe, por tanto, negar al Estado la posibilidad de que, en ejercicio de sus funciones normativas en la materia de seguridad industrial, regule las referidas características con relieve externo de las entidades colaboradoras de inspección y control.

Otra cosa es que todas y cada una las características reguladas tengan esta dimensión externa —cuestión aquí no planteada— y, sobre todo, que resulte constitucionalmente correcta la atribución en el Reglamento controvertido de facultades de estricta ejecución a los órganos de la Administración del Estado, pero para pronun-

ciarnos acerca de este segundo extremo es preciso un examen pormenorizado de las concretas impugnaciones efectuadas.

5. El art. 1.1 se impugna por configurar un nuevo marco competencial en favor del Estado, limitativo o en perjuicio de la Comunidad Autónoma. Según este artículo, el Ministerio de Industria y Energía y las Comunidades Autónomas que tengan competencia sobre seguridad industrial podrán ejercer estas funciones bien directamente o bien exigiendo a los interesados que presenten los documentos acreditativos del cumplimiento reglamentario correspondiente, expedidos por una entidad de inspección y control reglamentario. El precepto descrito es inocuo a los efectos de este conflicto competencial, ya que carece de virtualidad alguna para lesionar competencias autonómicas, pues las referencias que contiene a la «vigilancia del cumplimiento de la legislación del Estado» por parte de las Comunidades Autónomas no impiden la existencia en su caso de una normativa autonómica complementaria.

De igual manera —ya se ha dicho—, debe ser interpretado el art. 5 cuando, sustancialmente, permite a las Comunidades Autónomas regular requisitos técnicos suplementarios, es decir, aprobar en su caso una legislación adicional o complementaria de la estatal.

6. Un segundo grupo de preceptos recurridos hace referencia a la autorización y registro de las Entidades de Inspección y Control. Son los arts. 4, 9.1 primer párrafo, 10.1 y 13.2 a). Su tenor literal ha sido reproducido en los Antecedentes. En ellos, concretamente en el 10.1, se atribuye al Estado la potestad de autorización de las referidas entidades. Sin embargo, según precisa el art. 9.1 en su primer párrafo, esta autorización se refiere exclusivamente a las Entidades que «deséen ... actuar ... en más de una Comunidad Autónoma». En este último precepto, aparte de la referida acotación territorial, se prevé que la instancia solicitando la autorización se dirigirá a la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnológica del Ministerio de Industria y Energía. El art. 10.1, por su parte, otorga a la citada Dirección General la competencia para resolver las peticiones de autorización, previa solicitud de «los informes complementarios que estime oportunos ... por medio de una Resolución que deberá publicarse en el «Boletín Oficial del Estado». Una vez autorizada, la Entidad se inscribirá en el Registro General de Entidades de Inspección y Control Reglamentario del Ministerio de Industria y Energía, previsto en el art. 4. Finalmente, la resolución de inscripción en el Registro General deberá presentarse a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, antes de iniciar su actividad en el referido ámbito territorial [art. 13.2 a)].

La primera cuestión que debemos dilucidar es la de si el hecho de que una Entidad de inspección y control actúe en más de una Comunidad Autónoma justifica, por sí solo, que el Estado se reserve la facultad de autorización en una materia en la que todas las Comunidades Autónomas han asumido las funciones ejecutivas. La respuesta a este interrogante debe ser negativa. El Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas Entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias —fenómeno cada vez más común en el mundo actual— es desplazar, sin más, la titularidad de la com-

petencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993, cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas. Ningún dato aporta, ni siquiera indiciariamente, la representación del Estado que permita concluir que el caso aquí enjuiciado debe incluirse en alguno de los supuestos excepcionales apuntados. La posibilidad de atribuir a las Comunidades Autónomas la competencia para otorgar la autorización de estas Entidades es, pues, en este caso manifiesta y así parece entenderlo también la Ley estatal de Industria de 16 de julio de 1992.

De lo dicho se desprende que el art. 10.1, en cuanto atribuye al Estado la autorización de las Entidades de investigación y control que pretenden actuar en el territorio de más de una Comunidad Autónoma vulnera el orden de distribución de competencias diseñado en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ya que ésta es una función ejecutiva que corresponde a la Generalidad. En consecuencia, este precepto no es de aplicación en el ámbito territorial de dicha Comunidad.

A la misma conclusión debe llegarse respecto del art. 9.1, primer párrafo y del resto del primer inciso del art. 10.1 que, como queda dicho, se limitan a establecer sendas reglas relativas al procedimiento de autorización estatal. Declarada la vulneración competencial por parte de la norma sustantiva, igual suerte deben correr sus reglas procedimentales.

En cuanto a la creación de un Registro General de Entidades de Inspección y Control Reglamentario en el Ministerio de Industria y Energía y a la obligatoriedad de inscribir en él a las entidades autorizadas por el Estado (art. 4) y a la exigencia de presentar a las Comunidades Autónomas la resolución de inscripción antes de poder iniciar sus actividades, conviene recordar la doctrina que ha ido sentando este Tribunal en supuestos similares al presente. Concretamente, en la antes mencionada STC 203/1992, en un caso igualmente referido a normas sobre seguridad industrial; sostuvimos que el Estado puede establecer los Registros que estime necesarios para ejercer sus competencias, aunque cuando regule el régimen jurídico de esos Registros deberá respetar las competencias de ejecución que han asumido las Comunidades Autónomas (fundamento jurídico 3.º); y, más adelante (fundamento jurídico 4.º), precisamos que la inscripción registral es un acto típicamente ejecutivo de comprobación de la conformidad con la normativa estatal o autonómica complementaria; pese a cuanto precede, dijimos también (*ibidem*) que el Estado puede establecer un registro único de alcance general y, en consecuencia, puede fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias para garantizar la centralización de todos los datos, pero en todas estas cuestiones el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas.

Habíamos llegado ya a la misma conclusión en materia de pesas y medidas, también llamada metrología, una materia íntimamente relacionada con la que ahora

nos ocupa. Así, en la STC 110/1991, (fundamento jurídico 3.º) determinamos que la aprobación de tipos o modelos en dicho ámbito material, previos a la fabricación o a la comercialización de los productos, en cuanto es una actividad que se realiza de acuerdo con las directrices técnicas establecidas en la legislación estatal es un acto de ejecución que corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas. Y, en la STC 236/1991 (fundamento jurídico 6.º), con mayor relevancia para nuestros fines, analizando la actividad de registro del control metrológico, mantuvimos que: «cualquiera que sea la opinión que se sustente sobre la naturaleza y alcance de la función registral, la institución de una de estas oficinas de registro conforma un servicio que tiene por objeto dar publicidad a los hechos y actos que afecten a la materia objeto del mismo y, a la par, proporcionar un título de legitimación a los inscritos mediante la documentación acreditativa de la inscripción (...) se trata de un acto reglado de estricta comprobación de las condiciones fijadas en una normativa, acto que equivale a una autorización y posee naturaleza ejecutiva. En general, a diferencia de la ordenación o regulación del Registro, que es actividad normativa, no sólo la inscripción, sino toda la llevanza del registro, constituye actuación estrictamente ejecutiva...».

Pues bien, no se advierten razones ni se aportan por las partes, que deban llevarnos a modificar nuestra doctrina acerca de la naturaleza de las facultades de autorización y registro en materia de seguridad industrial, que trae origen en la elaborada en materia de pesas y medidas o verificación metrológica. De acuerdo con esos criterios jurisprudenciales, cabe decir lo siguiente de los preceptos que ahora se impugnan.

La creación de un Registro General de Entidades de Inspección y Control Reglamentario en el Ministerio de Industria y Energía (art. 4) no puede estimarse inconstitucional, en cuanto viciada de incompetencia, de acuerdo con la doctrina antes expuesta. Es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad. Pero el Estado debe respetar las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en las actividades que configuran la seguridad industrial y que, sin duda, abarcan las facultades de autorización, denegación de la autorización en caso de incumplimiento de los requisitos exigidos, inscripción en el registro y cancelación, que son todas ellas de naturaleza estrictamente ejecutiva y no normativa; y, en general, todas aquellas que afectan a la efectiva llevanza del Registro por las Comunidades Autónomas. Viniendo las facultades del Estado circunscritas a las potestades de normación, estas otras facultades exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible.

Más problemas plantea el segundo inciso del mismo artículo que dice: «en él que se inscribirán las que sean autorizadas por la Administración del Estado». Con respecto a la Comunidad que promueve el presente conflicto resulta claro que, como hemos concluido anteriormente, a ella le corresponde en exclusiva el ejercicio de esta competencia ejecutiva de autorización; sin embargo, en este proceso constitucional no debemos pronunciarnos acerca de si el Estado posee en otros ámbitos la posibilidad de autorizar determinadas entidades de investigación y control en materia de seguridad industrial. Así interpretado este precepto, en nada interfiere o menoscaba la referida competencia autonómica de autorización, por lo que no cabe declarar que vulnera el orden de distribución de competencias.

Nada impide, tampoco, que el Reglamento estatal recurrido determine que «la autorización podrá quedar limitada a una reglamentación de seguridad o incluir varias de ellas» (inciso tercero del art. 4), ya que se trata de un claro ejercicio de las potestades normativas del Estado.

En cambio, la doctrina traída a colación nos obliga a declarar que el art. 13.2 a) conculca el sistema de distribución competencial establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, puesto que atribuye a la inscripción en el Registro General del Ministerio de Industria y Energía una función determinante en orden a poder iniciar la actividad de inspección y control, siendo así que la resolución que tiene este carácter es únicamente la del Registro autonómico.

7. Restan por analizar en su constitucionalidad por motivos competenciales, y según la fundamentación de la demanda, los arts. 8.1 e); 11; 16, letras c) y d); 17, apartados 2, 3 y 4; y la Disposición adicional primera.

En el mencionado art. 8.1 e) se establecen como requisitos a cumplir por las entidades colaboradoras, el que dispongan de un mínimo de 40 técnicos titulados, con plena dedicación, legalmente contratados y con una adecuada formación técnica y con conocimientos de las normas reglamentarias de relevancia, así como del personal auxiliar necesario; para aquellas entidades que vayan a actuar en el ámbito de una única reglamentación de seguridad, el número de técnicos titulados se reducirá a 30. La Generalidad discute únicamente la idoneidad de estas normas por estimar que exceden de las necesidades de una entidad de ámbito autonómico. Mas, no habiendo sido discutida en este caso concreto la titularidad estatal de la potestad normativa ejercida, no es procesalmente posible utilizar el cauce del conflicto positivo de competencias para cuestionar en la demanda el modo en que la Administración estatal ha ejercido sus propias competencias, pues ni estamos ante una verdadera reivindicación de competencias ocasionada por una previa invasión de atribuciones propias (entre otras, SSTC 67/1983, fundamento jurídico 3.º; 166/1987, fundamento jurídico 2.º; 220/1992, fundamento jurídico 8.º, etc.), ni tampoco se desprende del razonamiento efectuado en la demanda que de ese modo de ejercicio de las competencias estatales se derive —a causa del desbordamiento— una imposibilidad de ejercicio de las competencias autonómicas o un efectivo menoscabo de las mismas a causa de interferencias indebidas (STC 104/1988, fundamento jurídico 1.º).

Según el art. 11, cualquier modificación de las tarifas de inspección que sirvieron de base a la autorización deberá ser previamente comunicada a la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnología y a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas donde la Entidad ejerza su actividad. En la medida en que con el establecimiento de tal obligación se está únicamente precisando un deber de información de las Entidades colaboradoras respecto de las Administraciones públicas, dicha carga introducida por el ente territorial que ostenta potestades normativas no puede considerarse viciada de incompetencia; y del precepto reglamentario o del resto del Real Decreto no se desprende una competencia de autorización de tales modificaciones de tarifas, facultad que, en su caso, únicamente podría corresponder a las Comunidades Autónomas por la naturaleza ejecutiva de esa actividad; más, aunque así fuera, no se haría preciso, de acuerdo con el tenor literal del precepto, encaminado a sentar un deber de información, un pronunciamiento de incompetencia de este art. 11.

Por último, en el art. 16, letras c) y d), se determina que las Entidades de inspección y control reglamentario

remitirán anualmente a la Dirección General correspondiente del Ministerio de Industria y Energía una copia de una memoria detallada de sus actividades en materia de inspección, formación de personal, mejoras en la gestión y cualesquiera otras destinadas a la mayor eficacia de su actuación «globalizada para todo el Estado» [letra c) en relación con la letra b)] y, también anualmente, le remitirán una auditoría externa de su actividad económica efectuada por una entidad auditora debidamente registrada. No hay aquí, como pudiera parecer a primera vista, un deber de información sino el establecimiento de unas obligaciones de las entidades que permite el ejercicio por «la Administración competente» (así dicen los arts. 14.1 y 15) de una actividad de control, según reza expresamente el enunciado del Capítulo IV del Real Decreto en el cual se encuentra situado dicho art. 16 y el mismo párrafo primero de ese precepto. Esta actuación de control, al igual que en la reseñada STC 236/1991 dijimos para el control metrológico de las normas del Estado o de la CEE, sólo puede corresponder a las Comunidades Autónomas, por su carácter de actuación reglada en estricta ejecución de las normas técnicas fijadas por el Estado. Y, en consecuencia, la expresa mención a la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnología del Ministerio de Industria y Energía en cuanto Administración competente debe reputarse inconstitucional; sin perjuicio de que, obviamente, pueda el Estado mediante sus normas precisar los deberes de las entidades colaboradoras de suministrar la información que sea menester.

El art. 17 establece diversas reglas relativas a infracciones y sanciones. Concretamente, en su primer párrafo, que no ha sido objeto de impugnación, se previene que el incumplimiento de las obligaciones de facilitar información contenidas en el art. 16, dará lugar a que se acuerde la suspensión temporal de la autorización otorgada. Esta facultad de suspensión se atribuye al Estado en dos supuestos: primero, cuando se observen incumplimientos en más de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso la suspensión tendrá «ámbito nacional» (art. 17.3) y, en segundo lugar, cuando se trate de incumplimientos de los que deriven riesgos graves por control defectuoso de los productos, equipos o instalaciones (art. 17.4). En los demás supuestos la suspensión podrá imponerla la Comunidad Autónoma, aunque esta decisión afectará únicamente a su respectivo ámbito territorial (art. 17.2).

Las previsiones contenidas en estos tres párrafos conculcan el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En primer lugar, debe tenerse presente que las facultades para instruir expedientes sancionadores, suspender temporalmente o revocar definitivamente la autorización concedida a una Entidad colaboradora de la propia Administración y para cancelar su inscripción registral, poseen una misma naturaleza ejecutiva, y, además, son complemento indispensable de la competencia para otorgar autorizaciones y llevar la oficina de registro, por lo cual deben corresponder a la Comunidad Autónoma actora (el mismo criterio utilizamos, entre otras, en la STC 278/1993, fundamentos jurídicos 3.º, 4.º y 5.º). En principio, el ente que crea o autoriza a una Entidad colaboradora a la que delega el ejercicio de funciones correspondientes a su propia Administración, debe ser también el ente titular de la competencia para suspender dicha autorización.

El hecho de que las infracciones sean más o menos graves (art. 17.4) no es criterio para desplazar la titularidad de esta competencia ejecutiva a favor del Estado. Y tampoco lo es, en principio, el que las infracciones se produzcan en más de una Comunidad Autónoma.

Al igual que dijimos respecto de la autorización, el hecho de que los incumplimientos de las obligaciones tengan lugar en varias Comunidades Autónomas no lleva automáticamente a trasladar la competencia ejecutiva de sanción al Estado. Este, en virtud de sus competencias normativas, o en su caso las propias Comunidades Autónomas, podrán establecer mecanismos de colaboración, coordinación e información recíproca entre las Comunidades implicadas, al objeto de que la que haya autorizado a una determinada Entidad pueda declarar su suspensión en los supuestos previstos en la normativa estatal y en su caso en la autonómica complementaria.

Asimismo, debe precisarse que la suspensión decretada por una Comunidad Autónoma no sólo surte efectos en su propio ámbito territorial, como se dice en el art. 17.2, sino que puede producirlo en todo el territorio en el que la entidad afectada ejerza sus actividades. La regla contenida en el citado art. 17.2 supone una rígida delimitación territorial de las competencias autonómicas que no se corresponde con los preceptos constitucionales y estatutarios de distribución de competencias que no impiden en ciertos casos la eficacia extraterritorial de las decisiones autonómicas.

Por último, en la Disposición adicional primera se dice: «aquellas entidades que vayan a actuar exclusivamente en el ámbito de las auditorías de sistemas de calidad podrán ser eximidas de cumplir alguno de los requisitos previstos en el art. 8 del presente Real Decreto. A estos efectos, el Ministro de Industria y Energía establecerá por Orden Ministerial las condiciones a cumplir en dicho caso». En la medida en que la disposición contiene dos normas atributivas de competencia distintas, conviene enjuiciar ambas reglas por separado. Es constitucionalmente lícito que el citado Ministro, usando las potestades normativas del Estado, regule por Orden Ministerial las condiciones a cumplir para acceder a una exención de requisitos, pues tiene igual naturaleza normativa la introducción de un requisito en el ordenamiento jurídico que fijar con carácter general las exenciones a su cumplimiento. No ocurre así con el acto administrativo concreto de exención, en aplicación de la normativa previamente dictada y a solicitud de una entidad colaboradora, que es un acto de estricta ejecución y debe corresponder a la Administración autonómica. Pero el inciso primero de esta disposición no enuncia la Administración competente y es, por eso, perfectamente posible su interpretación conforme a la Constitución sin necesidad de entenderlo viciado de incompetencia.

8. Como conclusión final de cuanto se ha dicho, el Real Decreto recurrido sobre Entidades de inspección y control reglamentario está dentro de las potestades normativas que el Estado ostenta por razones de seguridad industrial; pero algunos de sus preceptos, que atribuyen facultades de estricta ejecución a la Administración del Estado y, muy especialmente, la concesión de autorizaciones y la inscripción en el Registro, así como las facultades inherentes y anejas a esta actividad, vienen viciados de incompetencia ya que corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que corresponde a la Generalidad de Cataluña la titularidad de las competencias ejecutivas

previstas en el inciso del art. 9.1 párrafo 1, que exige la presentación de las instancias a la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnológica del Ministerio de Industria y Energía; art. 10.1; art. 13.2 a); art. 16 letras c) y d) y art. 17, apartados 2, 3 y 4 del Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, y, en consecuencia, que tales preceptos no resultan de aplicación en Cataluña.

2.º Declarar que la facultad determinada en la Disposición adicional primera, inciso primero, corresponde a la Generalidad de Cataluña, en los términos interpretados en el fundamento jurídico 7.º, sin que tal pronunciamiento conlleve la inaplicación del precepto.

3.º Desestimar la presente demanda de conflicto positivo de competencia en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.