

Y es que «la motivación no está necesariamente reñida con el laconismo» (STC 154/1995).

b) Ya más concretamente ha de recordarse que «el procedimiento de *habeas corpus* es una garantía procesal específica prevista por la Constitución para la protección del derecho fundamental a la libertad personal cuyo acceso no puede ser en modo alguno denegado sin que a la persona que acuda al mismo no se le haga saber la precisa razón legal de dicha denegación, so pena de incurrir el órgano judicial que así proceda en una vulneración del derecho a obtener una resolución judicial motivada» (STC 154/1995).

5. En el caso que ahora se examina ocurre que la solicitante del *habeas corpus* se ha quedado sin saber «la precisa razón legal» (STC 154/1995) por la que se inadmitía su petición, pues, como con acierto advierte el Ministerio Fiscal, el Auto aquí impugnado, que «es la única pista que tiene el solicitante para conocer los motivos de la denegación», no concreta cuál de los supuestos del art. 4 L.O.H.C. es el que ha dado lugar a la inadmisión.

En estos términos ha de concluirse que no se ha visto satisfecho el derecho a obtener una resolución judicial motivada que con carácter general consagra el art. 24.1 C.E., lo que aquí ha determinado más directamente una vulneración del art. 17.4 C.E.

7. Y para un más completo examen de la cuestión litigiosa podría añadirse que tampoco este Tribunal acierta a identificar la causa de la inadmisión del *habeas corpus*:

a) Ante todo sería de señalar que el escrito de petición de iniciación del proceso de *habeas corpus* puede cumplir plenamente su función con una sucinta mención de los datos indicados en el art. 4 L.O.H.C., pues su contenido se ha de ver completado en el trámite de audiencia de la persona privada de libertad o de su Abogado (art. 7, párrafo segundo de la citada Ley).

b) Pero sobre todo, en relación con los tres apartados del art. 4 L.O.H.C. ha de subrayarse que, en el caso que ahora se examina, el escrito de petición del *habeas corpus* identifica la persona que lo insta, en este caso para sí misma [apartado a)], señala que está «privada de libertad en Comisaría de Policía de esta ciudad», es decir Burgos [apartado b)] y concreta que se considera «ilegalmente detenida al estar en el país dentro del período de estancia que permite el pasaporte... contando con medios económicos suficientes con el que sufragar la estancia en el mismo, en dicho período».

Y en este sentido, no apreciándose el incumplimiento de las exigencias del art. 4 L.O.H.C., resulta claro que la decisión de inadmisión pronunciada por el Auto recurrido «ha sido fruto de un error notorio y patente que tiene una evidente transcendencia constitucional dado que ha impedido un pronunciamiento jurisdiccional sobre el fondo del asunto con vulneración de las exigencias del contenido propio y normal del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido por el art. 24.1 C.E.» (STC 40/1996) y que en estos autos conduce directamente a la lesión del art. 17.4 C.E.

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 Reconocer el derecho de la recurrente a la libertad y a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales.

2.º Restablecerla en su derecho anulando el Auto dictado por el Juez de Instrucción núm. 2 de Burgos el 8 de febrero de 1996 que inadmitió la solicitud de incoación del procedimiento de *habeas corpus* y reponiendo las actuaciones al momento anterior al mismo para que, previa la tramitación procedente y con examen del fondo del asunto, pueda dictar la resolución que en Derecho proceda.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de abril de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Pedro Cruz Villalón.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Firmado y rubricado.

11447 Pleno. Sentencia 67/1996, de 18 de abril de 1996. Conflicto positivo de competencia 1.013/1987. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 418/1987, de 20 de febrero, sobre las sustancias y productos que intervienen en la alimentación de animales.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Régual, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1.013/87, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Letrado don Ramón Riu i Fortuny, en relación con los arts. 3, 4, 9.1 y 3, 13 (último párrafo) y 14 del Real Decreto 418/1987, de 20 de febrero, sobre las sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. En fecha 21 de julio de 1987, y tras haber sido rechazado el correspondiente requerimiento de incompetencia, el Letrado don Ramón Riu i Fortuny, en nombre del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que los arts. 3, 4, 9.1 y 3, 13 (último párrafo) y 14 del Real Decreto 418/1987, de 20 de febrero, sobre las sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales, vulneran las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña.

2. Los términos del conflicto, según resulta de la demanda y documentación adjunta, se cifran en lo siguiente:

Comienza señalando el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que, pese a ser reiterada la afirmación de que la integración de España en las Comunidades Europeas no ha comportado una redistribución interna de las competencias estatales y autonómicas, es lo cierto que la misma no ha tenido en la práctica una traducción pacífica, siendo frecuentes los conflictos competenciales promovidos por la Generalidad por causa de disposiciones generales del Gobierno mediante las que se ha pretendido desarrollar la normativa comunitaria o adecuar el ordenamiento estatal al europeo.

En su mayor parte, los conflictos han surgido en el ámbito material de la agricultura y la ganadería, lo que se explica sin dificultad habida cuenta, por un lado, de que la normativa europea se ha producido mayoritariamente en ese ámbito, y, por otro, de que la asunción por los órganos de las Comunidades Europeas de competencias antes residenciadas en órganos estatales ha conducido con frecuencia a que éstos hayan pretendido, a su vez, asumir una parte de las atribuidas a las Comunidades Autónomas.

Ese ha de ser —continúa el Consejo Ejecutivo— el primero de los motivos de la presente impugnación, pues el Real Decreto 418/1987 ha atribuido en sus arts. 3, 4 y 14 al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación funciones ejecutivas equivalentes a las que hasta el presente había ejercido, en su ámbito, el Departamento de Agricultura de la Generalidad de Cataluña. Asimismo, los apartados 1 y 3 del art. 9 han atribuido a aquel Ministerio y al de Sanidad y Consumo unas funciones pretendidamente básicas en relación con la utilización en ensayos científicos de aditivos para la alimentación animal. Del mismo modo, el motivo de impugnación del último párrafo del art. 13 se centra en el uso de la lengua castellana en la documentación y etiquetado de los productos destinados a la alimentación animal que se envíen a Cataluña desde otros Estados miembros de las Comunidades Europeas.

En consecuencia, para poder establecer las funciones cuyo ejercicio corresponde a la Generalidad se hace preciso delimitar previamente el ámbito material en el que inciden las disposiciones de las Comunidades Europeas cuya transposición es origen del presente conflicto, a fin de poder analizar desde el marco competencial correspondiente la vulneración en que han incurrido los preceptos impugnados.

a) En esa línea, se alega que la exposición de motivos del Real Decreto 418/1987 declara como objetivo de la norma el de recoger en la legislación estatal el contenido de las Directivas 70/524/CEE, 74/63/CEE, 77/101/CEE, 79/373/CEE, 82/471/CEE y sus modificaciones. Todas estas Directivas, dedicadas a la armonización de las legislaciones estatales sobre aditivos, productos y sustancias que intervienen en la alimentación de animales, así como a las condiciones de comercialización de piensos simples y compuestos, se inscriben en la política agrícola común, procurando la mejora de la producción animal y el crecimiento de la productividad agrícola, siendo de destacar la total separación existente entre estas Directivas y la normativa europea relativa a la aproximación de legislaciones sobre productos alimenticios (alimentación humana), inscrita en la política industrial comunitaria.

Sin embargo —continúa el Consejo Ejecutivo—, sería absurdo desconocer que las propias Directivas hacen también mención de la necesidad de garantizar, mediante la adecuada regulación de la alimentación de animales, la protección de la salud animal, de la salud humana y del medio ambiente. En realidad, a pesar de que buena parte de la producción animal se destina al consumo humano, es evidente que existen otros aprovechamientos de la producción ganadera, ya sean textiles,

de curtido u otros procesos industriales; además, el animal vivo no es en sí un producto alimenticio. Por tanto, sólo parcialmente puede la alimentación animal llegar a tener una cierta trascendencia para la salud humana y, consecuentemente, no puede enmarcarse en bloque en el ámbito material de la sanidad, obviando que previamente afecta a la producción y sanidad animal, es decir, al ámbito de la agricultura. Precisamente —continúa el Consejo Ejecutivo— algunos de los aspectos de la alimentación animal más relacionados con la sanidad de animales, e incluso con la sanidad, han sido expresamente excluidos de la regulación conformada por el bloque de las Directivas antes señaladas, pues ni las relaciones de aditivos de las Directivas 70/524 y 84/587 ni las de sustancias y productos de la 74/63 y la 82/471 comprenden los medicamentos veterinarios, regulados por la Directiva 81/851.

Esta última precisión es importante en tanto que la atribución de funciones a la Administración del Estado realizada por el art. 40.5 de la Ley 14/1986, General de Sanidad, en cuanto a reglamentación, autorización, registro u homologación, según proceda, sólo está referida, por lo que ahora interesa, a los medicamentos veterinarios.

Ha de tenerse presente la separación material de los ámbitos de la sanidad animal y de la sanidad. Así como en la STC 80/1985 se reconoció que la sanidad vegetal debía encuadrarse en las previsiones constitucionales y estatutarias sobre la agricultura, es evidente que la sanidad animal se enmarca en las de ganadería, en los términos en que se expresó el Real Decreto de traspaso de servicios a la Generalidad de Cataluña en materia de producción y sanidad animal. Por todo ello, el título competencial de más amplio alcance que va a incidir en el desarrollo normativo y la ejecución administrativa en aplicación de la regulación comunitaria europea sobre alimentación animal va a ser el relativo a la agricultura y ganadería, mientras que determinados aspectos concretos podrán tener encaje, específica y puntualmente, en otros títulos competenciales.

b) Se centra a continuación el Consejo Ejecutivo en el marco competencial del presente conflicto, señalando que la atribución de competencia a la Generalidad en la materia conflictiva viene determinada, en primer lugar, por el art. 148.1.7 C.E. y por el art. 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en cuya virtud corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de 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 C.E.

Por su parte, mediante el Real Decreto 2.176/1981, de 20 de agosto, se traspasaron a la Generalidad los servicios del Estado en materia de producción y sanidad animal, disponiéndose en el apartado B.1 del primer anexo la asunción por aquella de las funciones y servicios atribuidos a la Administración del Estado en materia de producción animal según el Decreto 2.918/1974, de 11 de octubre, y disposiciones concordantes, todo ello de conformidad con las bases de planificación general de la actividad económica. Este mismo Decreto disponía, en el apartado B.1 del segundo anexo, la asunción por la Generalidad de las funciones y servicios atribuidos, en materia de sanidad animal, a la Dirección General de la Producción Agraria según el Decreto 2.634/1971, de 5 de noviembre, y legislación concordante. Precisamente, el art. 1 del Decreto 2.918/1974 y el art. 17.1 del Decreto 1.684/1971 atribuían a la Dirección General de la Producción Agraria el desarrollo de las acciones técnicas derivadas de la ordenación y las relacionadas con el fomento, mejora y protección de los aprovecha-

mientos y de las producciones agrícolas, ganaderas y forestales, así como de los medios necesarios para su obtención.

Por otra parte —continúa la Generalidad—, y puesto que el Real Decreto 418/1987 constituye una norma de aplicación del Derecho comunitario europeo, es preciso señalar que el art. 27.3 E.A.C. contiene un mandato expreso a la Generalidad en orden a la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia por el propio Estatuto. Este mandato, que comprende también al Derecho derivado, ha de ser interpretado en el sentido de que la Generalidad deberá ejercer las funciones de desarrollo legislativo, reglamentario y la ejecución administrativa que en cada materia tenga atribuida por el Estatuto.

Toda vez que las disposiciones europeas cuya aplicación ahora se discute son Directivas, esto es, normas que vinculan a los Estados miembros por el fin que persiguen, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y medios de alcanzarlos, no es superfluo puntualizar que en una materia como la agricultura, en la que la Generalidad ostenta la competencia exclusiva atribuida por el art. 12.1.4 E.A.C., corresponde a ésta el desarrollo y concreción normativos, así como la ejecución administrativa. Por lo demás, no es preciso recordar que el art. 149.1.3 C.E. no afecta a la ejecución interna del Derecho europeo y que la garantía de cumplimiento de los Tratados prevista en el art. 93 C.E. no permite la reasunción por el Estado de las competencias atribuidas constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas. Partiendo de la premisa de que la integración en las Comunidades no ha modificado la distribución interna de competencias, sí ha supuesto, en cambio, la atribución a las instituciones europeas de competencias derivadas de la Constitución. Más concretamente, y centrándose en el ámbito de la agricultura y la ganadería, es preciso advertir que los arts. 3, 39 y 49 del Tratado constitutivo de la CEE asignan a la propia CEE, entre otros cometidos, «el establecimiento de una política común en el sector de la agricultura», cuyos objetivos demuestran la asunción por las instituciones europeas de una gran parte de las competencias del sector agrícola y ganadero. A mayor abundamiento, el art. 40 obliga a crear una organización común de los mercados agrícolas que puede comportar la adopción de todo tipo de medidas, en especial las previstas en los arts. 43 y 100 del Tratado.

Por contra, y en aplicación del art. 5 del Tratado constitutivo, corresponde a los órganos competentes en cada Estado la adopción de todas las medidas necesarias para el aseguramiento de la ejecución de las obligaciones derivadas del Tratado. A partir de ese precepto, el Tribunal de Justicia ha elaborado en una dilatada jurisprudencia el principio de la autonomía institucional, según el cual las medidas de ejecución del Derecho europeo que han de adoptar los Estados miembros deben ser adecuadas a las reglas que se desprenden de su Derecho interno en lo que hace referencia a la determinación de los órganos competentes y de los procedimientos a seguir. Del mismo modo, en la recepción de las normas comunitarias juega el principio de interpretación conforme a la Constitución y, en consecuencia, al sistema competencial que de ella deriva. Por tanto, las funciones de aplicación de la normativa comunitaria relativa a la agricultura y la ganadería, en la medida en que esta materia ha sido atribuida como competencia exclusiva a la Generalidad, corresponden únicamente a ésta.

c) Se centra a continuación el Consejo Ejecutivo en el análisis de los preceptos del Real Decreto 418/1987 objeto del presente conflicto, señalando, en primer tér-

mino, que su art. 3 impone a los fabricantes el deber de comunicar al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la composición de los piensos compuestos y premezclas que pretendan elaborar, así como la clase de animales a que están destinados, añadiendo la posibilidad de que, además, deban comunicar tales datos a la correspondiente Comunidad Autónoma. Por su parte, el art. 4 prevé la constitución en aquel Ministerio de un Libro-Registro en el que se inscribirán los datos comunicados de acuerdo con el art. 3, imponiendo el art. 14 a las fábricas de piensos, aditivos y premezclas el deber de remitir al Ministerio unas relaciones anuales de las cantidades fabricadas de cada uno de los productos con destino a las diversas especies animales, así como las cantidades de cereales y materias proteicas empleadas.

Para el Consejo Ejecutivo, si se tiene en cuenta la regulación establecida en las Directivas a que se refiere el Real Decreto —concretamente en el art. 13.2 de la Directiva 84/587— así como las disposiciones de éste, se comprueba que los deberes de comunicación establecidos en los arts. 3 y 14 tienen una finalidad puramente informativa y estadística, y que las inscripciones en el Libro-Registro del art. 4 no tienen carácter autorizatorio ni validante, sino informativo y de coordinación. Se trata, además, de información suministrada en relación con los alimentos para el ganado, es decir, uno de los elementos característicos del ámbito material de la producción animal y, por tanto, de la ganadería. A mayor abundamiento, basta con reparar en la adscripción orgánica del Servicio Estatal al que deben dirigirse las comunicaciones y del Departamento al que se adscribe el Libro-Registro; se trata de la Dirección General de Producción Agraria y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, lo cual es de por sí una clara manifestación del ámbito material en el que la propia Administración central ha querido circunscribir esa parcela de su actividad.

En definitiva, es indiscutible, para el Consejo Ejecutivo, que todas las funciones administrativas ordenadas por aquellos tres preceptos son funciones de mera ejecución administrativa en el ámbito de la agricultura y la ganadería; por ello, atendida la competencia exclusiva de la Generalidad en la materia, se ha de concluir que el ejercicio de tales funciones en relación al ámbito territorial de Cataluña sólo puede corresponder a la Generalidad.

Con todo, ello no empece su propósito de dar cumplida y puntual información al Ministerio de los datos correspondientes al ámbito territorial de Cataluña, tal y como se hizo constar en el requerimiento previo a este conflicto. Por ello ha sorprendido al Consejo Ejecutivo que el Gobierno haya replicado que «no se puede hurtar a la Administración Central, tal y como propone el requerimiento, la información a que hacen referencia los arts. 3 y 14 (...)». Tanto más cuanto la Generalidad ha venido ejerciendo pacíficamente esas funciones —incluidas las correspondientes al Registro— e informado puntualmente de todas las incidencias al Ministerio.

Al hecho de que la Generalidad haya venido ejerciendo pacíficamente aquellas funciones se añade otro que, para el Consejo Ejecutivo, pone de manifiesto la contradicción en que incurre el Gobierno al rechazar el requerimiento: se trata de la estimación de otro requerimiento de incompetencia formulado por la Generalidad en relación con el Registro de sustancias y productos para la alimentación animal.

Para justificar la reasunción de funciones por los órganos de la Administración Central prevista en los arts. 3, 4 y 14 del Real Decreto 418/1987, el Gobierno ha alegado que el ejercicio de tales funciones estaba amparado por la reserva competencial del art. 149.1.16 C.E.

Sin embargo, es evidente, para el Consejo Ejecutivo, que dicha reserva nunca puede constituir título bastante para arrogarse unas puras funciones de recepción de comunicaciones o de inscripción en un Libro-Registro, máxime si se tiene en cuenta lo ya expuesto en punto al ámbito material de la agricultura, en la que única y forzosamente se inscriben esas funciones ejecutivas. Además, en el hipotético supuesto de que esas funciones formaran parte de la elevada responsabilidad que comporta la determinación de las bases y la coordinación general de la sanidad, se pregunta el Consejo Ejecutivo si no resultaría contradictorio que se hayan asignado a un Ministerio como el de Agricultura y a una Dirección General como la de Producción Agraria cuando existe otro departamento ministerial con específicas funciones en el ámbito sanitario. Siguiendo con la hipótesis, cabría añadir que incluso en ese supuesto debería reconocerse a la Generalidad la competencia para su ejercicio, toda vez que no pasarían de ser funciones de mera ejecución y registro, equiparables a las enjuiciadas en la STC 87/1985.

En conclusión, los arts. 3, 4 y 14 vulneran —según el Consejo Ejecutivo— la competencia atribuida a la Generalidad por el art. 12.1.4 E.A.C., al asignar funciones de ejecución administrativa en el ámbito de la ganadería a órganos de la Administración Central.

En relación con el art. 9 del Real Decreto 418/1987, comienza afirmando el Consejo Ejecutivo que en su punto 1 reserva al Ministerio de Agricultura la facultad de autorizar el uso de nuevos aditivos para la alimentación de animales en ensayos científicos y la distingue de la facultad que, en su punto 3, reconoce a las Comunidades Autónomas en orden a la autorización de realización de pruebas experimentales en las explotaciones. Tal distinción —se argumenta— supone que las Comunidades Autónomas sólo pueden autorizar la realización de pruebas experimentales con aquellos aditivos cuyo uso en ensayos científicos haya sido previamente autorizado por aquel Ministerio, es decir, subordinando la función autorizatoria de pruebas experimentales a la previa autorización del producto a utilizar. Subordinación que se produce en la realización de una función ejecutiva no básica como es la autorización de pruebas experimentales; y no es básica porque no puede inscribirse sin más en el título competencial que podría legitimar una autorización similar referida a aditivos que intervienen en la alimentación humana.

Argumenta el Consejo Ejecutivo que, aunque los aditivos ingeridos por el ganado pueden tener repercusión en la salud humana, no es posible identificar, a efectos competenciales, los alimentos y aditivos de consumo animal con los productos animales de consumo humano, aunque no puede ocultarse que las pruebas experimentales persiguen descubrir sustancias que mejoren la productividad de las explotaciones ganaderas, si bien, una vez hallada una sustancia de esas características es preciso seguir el proceso previsto en las Directivas para obtener su inclusión en las listas positivas de aditivos; proceso en el que será necesario demostrar la inocuidad del aditivo para el consumo humano de los productos animales. Sin embargo, todo ello no será más que la exigencia de condiciones para el uso del aditivo, en todo caso posteriores a la investigación inicial, cuya única finalidad es descubrir sustancias que mejoren la calidad, incrementen la producción o disminuyan costes en las explotaciones ganaderas. En definitiva, la investigación sobre aditivos en los alimentos de los animales tiene un primer objetivo —mejorar la producción pecuaria— y, una vez descubierta la sustancia que satisface aquel objetivo, será preciso comprobar, previamente a la autorización de su uso, que no es perjudicial para el hombre que consume productos lácteos o cárnicos.

Por ello, es evidente, para el Consejo Ejecutivo, que el título competencial invocado por el Gobierno —el art. 149.1.16 C.E.— queda desplazado por los relativos a la ganadería y, en su caso, la investigación, cuando se trata, como es el caso del art. 9.1 del Real Decreto 418/1987, de autorizar el uso de nuevos aditivos en ensayos científicos. En consecuencia, y en mérito a lo dispuesto en los arts. 12.1.4 y 9.7 E.A.C., corresponde a la Generalidad de Cataluña el ejercicio de tales funciones autorizatorias, sin que pueda entenderse comprendido en la reserva estatal del art. 149.1.15 C.E., toda vez que no se trata del fomento ni de la coordinación general de la investigación científica, sino de una actuación puntual en el ámbito de la agricultura, debiendo señalarse que, por efecto de lo dispuesto en el art. 3 del Real Decreto 1.383/1978, de 22 de junio, en la Orden Ministerial de 17 de enero de 1979 que lo desarrolla y en el Real Decreto 171/1981, de 9 de enero, fueron traspasadas a la Generalidad las funciones y servicios que realizaba el Estado en materia de investigación agraria. Además, la función de autorizar la realización de pruebas experimentales, que el art. 9.3 del Real Decreto 418/1987 ha reconocido de competencia autonómica, no se puede separar de la de previa autorización de los aditivos con que podrán realizarse las pruebas, so pena de estar subordinando y limitando una competencia exclusiva de la Generalidad. Asimismo, la separación carece de justificación en las Directivas comunitarias en la materia, lo que se demuestra acudiendo al art. 3.6 de la Directiva 70/524, sobre aditivos en la alimentación animal, y al art. 6.4 de la 84/587, que modificó la anterior. Preceptos que admiten la realización de ensayos prácticos o para fines científicos con la única condición de que «se efectúe un control oficial suficiente», lo cual es perfectamente lógico, pues, en primer lugar, la norma no puede prever el sentido en que va a encaminarse la futura investigación sobre nuevos aditivos, y, en segundo lugar, porque, como bien se recoge en el art. 9.4 del Real Decreto 418/1987, los animales objeto de los experimentos, así como sus producciones, no pueden destinarse al consumo humano, lo que demuestra que la experimentación sobre aditivos en la alimentación de animales no puede tener repercusión alguna en la salud humana.

Cosa distinta, ya admitida por el Consejo Ejecutivo en el requerimiento previo, es que, una vez realizadas las pruebas, y en función de sus resultados, los nuevos aditivos podrán ser sometidos, a través del Ministerio de Agricultura, previo informe del de Sanidad y Consumo, a la consideración de los órganos de las Comunidades Europeas, siendo éstas las que, de acuerdo con su procedimiento propio, se encargarán de establecer los modos en que el nuevo aditivo podrá entrar a formar parte de los alimentos de cada tipo de animal, así como la cantidad máxima en que podrá ser usado, etc., y autorizarán su uso industrial y su comercialización.

En definitiva, y para el Consejo Ejecutivo, una vez demostrado que nada tiene que ver el uso comercial industrial y agropecuario de los aditivos ya autorizados con el uso de nuevos aditivos en ensayos o pruebas previsto en el art. 9.1 y 3 del Real Decreto 418/1987, y en función del objeto de mejora de la producción ganadera que tienen tales ensayos, es evidente que su autorización, en el ámbito de Cataluña, sólo corresponde a la Generalidad, en ejercicio de la competencia atribuida por el art. 12.1.4 E.A.C.

El escrito del Consejo Ejecutivo se centra, finalmente, en el último párrafo del art. 13 del Real Decreto 418/1987, destacándose, en primer lugar, su peculiar redacción: al regular las condiciones en que podrán ser enviados a España desde otros Estados miembros de las Comunidades productos y sustancias destinados a

la alimentación de los animales, dispone que «el envío (...) precisará que las indicaciones que figuren en las etiquetas y documentos estén escritas en lengua oficial del Estado español (...).» A juicio del Consejo Ejecutivo, se diría que el redactor quedó a medio camino entre dos alternativas: la de admitir «(...) en una lengua oficial (...),» o bien la de declarar «(...) en la lengua oficial (...).»

La duda —continúa el Consejo Ejecutivo— habrá tenido algo que ver con la rotunda declaración contenida en el párrafo anterior del mismo precepto; en el sentido de que cuando el envío se produzca desde España a otros Estados miembros las etiquetas y documentos deberán estar redactados «(...) al menos en una de las lenguas oficiales del país destinatario».

En realidad, lo que no deja lugar a dudas, para el Consejo, es la contundencia y constancia con que todas las Directivas han optado por esa última formulación, disponiéndose en algún caso (Directivas 77/101 y 79/373) que las indicaciones precisas «se redactarán, por lo menos, en una de las lenguas nacionales u oficiales del país de destino». Se hace así patente que no se quiebra el principio de unidad de mercado ni el de igualdad, ni se obstaculiza la libre circulación de bienes por el hecho de que los envíos comerciales de productos destinados a la alimentación de animales se etiqueten y documenten en una única lengua entre las varias oficiales del país destinatario. En todo caso, del contenido del art. 13 se desprende que el Estado es respetuoso con la cooficialidad lingüística de los demás países de la CEE y parece ignorar su obligación de proteger las lenguas oficiales de las Comunidades Autónomas.

El Gobierno de la Nación, sin llegar a pronunciarse claramente sobre cuál sea el sentido exacto que se había querido dar al último párrafo del art. 13, dio a entender que se refería únicamente a la lengua castellana y que, en consecuencia, todos los envíos a España deberán etiquetarse y documentarse en esa lengua. Así, el precepto en cuestión no sólo constituye una vulneración del mandato contenido en todas las Directivas citadas, sino que, además, impide a la Generalidad prever en una disposición propia la posibilidad de que sólo se utilice el catalán en los envíos dirigidos directamente a Cataluña. De hecho, la Generalidad ya había establecido de un modo más general, en su Decreto 389/1983, de 15 de septiembre, que los productos que se comercialicen en Cataluña podrán venir etiquetados en catalán, en castellano o en ambas lenguas. Dicho Decreto fue objeto en su día de un conflicto promovido por el Gobierno y tramitado en este Tribunal con el núm. 66/1984. Se plantea ahora la misma cuestión de fondo y es de destacar que por Auto de 17 de julio de 1984 se acordó el levantamiento de la suspensión del Decreto 389/1983, considerándose que no contiene ninguna imposición preceptiva, sino que sólo atribuye una permisividad superior a la iniciativa particular, sin que de su aplicación se deriven perjuicios para los intereses generales. Esos mismos argumentos serían trasladables al presente caso, aportándose, por ello, copia de las alegaciones formuladas por el Consejo Ejecutivo en aquel conflicto.

El último párrafo del art. 13 obstaculizaría, por tanto, el ejercicio de las facultades que el art. 3 E.A.C. atribuye a la Generalidad, pues impide establecer una regulación en la que se admita la posibilidad de emplear únicamente el catalán en las etiquetas y documentación de los productos destinados a Cataluña, obstaculizando el cumplimiento del mandato conferido a la Generalidad en el art. 3.3 E.A.C. en orden a garantizar el uso normal y oficial del catalán y del castellano y de adoptar las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y crear las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes

de los ciudadanos de Cataluña, vulnerándose así el orden competencial derivado de los arts. 3.2 y 148.1.17 C.E. y desconociéndose el principio de cooficialidad consagrado por el art. 3 C.E. y el art. 3 E.A.C.

Por todo lo expuesto, se plantea conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación en relación con los arts. 3.4, 9.1 y 3.13 (último párrafo) y 14 del Real Decreto 418/1987, de 20 de febrero, sobre las sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales y se interesa Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, anulándose los preceptos impugnados.

3. Por providencia de 22 de julio de 1987, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos adjuntos al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que aportara, en el plazo de veinte días y por medio de representación procesal, cuantas alegaciones y documentos estimara pertinentes. Asimismo, se acordó dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente por si ante ella estuviere impugnado o se impugnare el Real Decreto 418/1987, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», para general conocimiento.

4. Mediante providencia de 16 de septiembre de 1987, la Sección acordó, accediendo a lo interesado por el Abogado del Estado en escrito del día anterior, prorrogar por diez días el plazo concedido para la formulación de alegaciones.

5. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró en este Tribunal el 29 de septiembre de 1987. Tras referirse a los términos en los que el Consejo Ejecutivo ha planteado el presente conflicto, alega el Abogado del Estado que la Comunidad Económica Europea establece las listas de aditivos, piensos compuestos y demás alimentos que intervienen en la alimentación de los animales, debiendo el Estado publicar las correspondientes relaciones de fabricantes y otros datos, conforme a las Directivas comunitarias. Dicha competencia estaba anteriormente atribuida al Estado y reconocida en cuanto a la sanidad humana en varias Sentencias de este Tribunal.

No se trata —continúa el escrito de alegaciones— de establecer un control o tutela sobre la actuación de las Comunidades Autónomas ni de excluir a éstas en el ejercicio de sus funciones, ya que en la norma se dice que la información y coordinación que deberá comunicarse al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación también deberá serlo a la Comunidad Autónoma, en su caso (es decir, cuando la propia Comunidad Autónoma lo considere oportuno). Y lo mismo ha de predicarse del Libro-Registro de alimentos o de la remisión por parte de los fabricantes de las cantidades de productos fabricados.

Por tanto, para el Abogado del Estado, son razones de coordinación de la planificación general de la actividad económica y coordinación general de la sanidad, así como las relaciones internacionales —pues es el Estado quien ha de informar a la CEE— los títulos habilitantes en que se fundamenta la competencia del Estado (art. 149.1.3, 13 y 16 C.E.).

Además, en relación con el art. 4 no cabe la alternativa propuesta por la Generalidad de que de la inscripción en el Libro-Registro se dé cuenta al interesado o a la Comunidad Autónoma, pues a aquél siempre habrá que notificársela y a ésta no es preciso practicarle notificación

alguna dado que puede establecer su propio sistema de registro. En todo caso, el carácter básico de la función ejecutiva para complementar y preservar lo básico sería alegable para fundamentar la competencia estatal.

En relación con el art. 9.1 se alega que la Comunidad Autónoma pretende refundir los párrafos primero y tercero del precepto en uno solo en el que quede clara la competencia autonómica en orden a la autorización tanto de los ensayos científicos como de las pruebas experimentales. Sin embargo, entiende el Abogado del Estado que han de considerarse separadamente ambos supuestos por no ser equiparables, ya que las pruebas experimentales sólo podrán realizarse cuando los ensayos científicos hayan permitido establecer de antemano, cuando menos, la inocuidad del producto. Precisamente —continúa el Abogado del Estado— es la determinación de la inocuidad del producto lo que, como han aclarado varias Sentencias de este Tribunal, ha determinado que resida en el ámbito de la competencia estatal la autorización de los aditivos.

Se alega a continuación que, partiendo de la premisa —no discutida (art. 2 del Real Decreto 418/1987)— de que el establecimiento de las listas de aditivos es una competencia estatal que corresponde al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, previo informe favorable del Ministerio de Sanidad y Consumo, es incuestionable que deben corresponder también a órganos estatales todas las actuaciones relacionadas con la utilización de nuevos aditivos en ensayos científicos, de forma que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación autoriza dichos ensayos y el de Sanidad y Consumo, por la repercusión que pueda tener el producto en la salud humana, debe informar favorablemente la autorización.

Se señalan como muy esclarecedoras las SSTC 32/1983, 42/1983 y 87/1985, en las que se dijo que «dada la peligrosidad innegable de determinados aditivos añadidos a productos alimentarios o de índole similar, la utilización de un sistema preventivo de garantías consistente en la prohibición de su empleo, mientras no quede demostrada su inocuidad, constituye, sin duda, la adopción de una medida básica, de vigencia en todo el territorio del Estado y, en cuanto tal, reservada al Estado en virtud del art. 149.1.16 C.E. En consecuencia, es competencia estatal la elaboración de listas positivas y la fijación de una «lista negativa y abierta» de elementos, ingredientes o productos prohibidos en cuanto nocivos o peligrosos para la salud».

En definitiva, concluye el Abogado del Estado, si corresponde a la competencia de un órgano estatal la elaboración de listas positivas de aditivos, también le corresponde la autorización de los ensayos científicos sobre nuevos aditivos para la alimentación animal, por cuanto estos ensayos tienen como finalidad esencial determinar la inocuidad del producto. Por ello, una vez determinada esa inocuidad en el proceso previo a la autorización por el Estado o la CEE, no hay inconveniente —como se reconoce en el propio Real Decreto— para que las pruebas experimentales que se realizan ya en las explotaciones puedan ser autorizadas por las propias Comunidades Autónomas con competencia en la materia, previo informe favorable de su órgano competente en materia de sanidad y consumo.

Por último, y en relación con el art. 13, el escrito de alegaciones se remite a lo ya expuesto por el Abogado del Estado en el conflicto núm. 66/1984, significando que en este caso las comunicaciones provenientes del exterior difícilmente pueden dirigirse sólo a una Comunidad Autónoma y que en todo caso es invocable el art. 149.1.10 C.E. (comercio exterior).

En consecuencia, se interesa Sentencia por la que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

6. Por providencia de 16 de abril de 1996, se señaló para deliberación y votación del presente conflicto positivo de competencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente conflicto sobre sustancias y productos que intervienen en la alimentación animal, las partes reclaman la titularidad de las competencias controvertidas alegando diversos títulos competenciales habilitantes. Así, para el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la actividad regulada en los arts. 3, 4, 9.1 y 3 y 14 del Real Decreto 418/1987 se encuadra en la materia de ganadería en la que tiene atribuida la competencia exclusiva ex art. 12.14 E.A.C.; del mismo modo la previsión contenida en el art. 13 del citado Real Decreto en relación a la lengua que ha de utilizarse en el etiquetado o documentos de productos afecta a la competencia lingüística autonómica ex art. 3.2 E.A.C. Por su parte, el Abogado del Estado sostiene que la materia debatida sólo puede encontrar acomodo en las competencias que reservan al Estado las reglas 3ª (relaciones internacionales), 13ª (bases y coordinación de la planificación de la actividad económica) y 16ª (bases y coordinación general de la sanidad) del art. 149.1 C.E., por un lado, y las reglas 1ª (en relación con el art. 51 C.E., defensa de los consumidores y usuarios) y 10ª (comercio exterior) del mismo precepto, por otro.

2. En la disciplina de las sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales resultan involucrados diversos títulos competenciales; sin embargo, a reserva de lo que luego se dirá sobre los demás títulos aducidos, no cabe duda de que las competencias más directamente implicadas son las relativas a la ganadería y a la sanidad. La primera, porque como afirman en los dos párrafos iniciales de los respectivos preámbulos de las Directivas objeto de transposición, el objetivo fundamental de esos productos y sustancias es el incremento de la producción ganadera; la segunda, porque es evidente que, de modo indirecto, la alimentación animal puede influir en la salud de las personas.

Naturalmente, para que entre en juego el título de sanidad es requisito indispensable que se trate de alimentos producidos para animales con incidencia en la salud humana. Es más, tampoco todo lo relativo a los alimentos destinados a estos animales corresponde en su globalidad al título de sanidad. Esta es una condición necesaria pero no suficiente. Desde la materia de ganadería puede atenderse a intereses relacionados con esos alimentos que nada tienen que ver con la salud de las personas como parece reconocerse en el Real Decreto analizado al requerir normalmente la intervención del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, junto al preceptivo informe favorable del Ministerio de Sanidad. La concurrencia de intereses u objetivos diversos encomendados a órganos o entes distintos en un procedimiento de actuación pública que requiere una cierta unidad de acción es relativamente frecuente tanto en las relaciones orgánicas dentro de una misma Administración, como en las que tienen lugar entre entes territoriales distintos. Cuando esto ocurre resulta necesario establecer técnicas o mecanismos de cooperación y, si existe título habilitante, de coordinación, que permitan la actuación de las distintas instancias implicadas al objeto de satisfacer los intereses que cada una de ellas tenga atribuidos. En los casos en los que este tipo de actuaciones conjuntas o coordinadas no sean viables, resultará obligado reconocer la titularidad a la competencia que resulte implicada de forma más directa o relevante.

3. En el supuesto aquí enjuiciado, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña ha dejado fuera de discusión el contenido del art. 2 del Real Decreto 418/1987 según el cual «el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, previo informe favorable del Ministerio de Sanidad y Consumo, y de acuerdo con lo previsto en las Directivas de la CEE, establecerá las listas de aditivos, materias primas, piensos simples y compuestos que pueden intervenir en la alimentación de los animales, así como los contenidos máximos y mínimos y las características de composición de los mismos». La actora parece reconocer así que en la referida actividad pública predomina el interés de la preservación de la salud de las personas y por ello no cuestiona la atribución de la misma al Estado con base en una competencia que no puede ser otra que la relativa a las bases y coordinación general de la sanidad.

Lo que sí impugna son las previsiones conforme a las cuales los fabricantes de alimentos para ganado deben comunicar al Ministerio de Agricultura la composición de los piensos compuestos y premezclas que pretendan fabricar (art. 3); el establecimiento y llevanza de un Libro-Registro de alimentos por parte del citado Ministerio en el que se inscribirán los alimentos comunicados de acuerdo con lo previsto anteriormente (art. 4); y la comunicación al referido Ministerio de la cantidad de los productos fabricados y la de cereales y materias proteicas empleadas (art. 14).

Ante estas alegaciones lo primero que debe advertirse es que la recepción de las comunicaciones de los fabricantes y el establecimiento y llevanza de un registro de sus productos, son actividades instrumentales que pueden realizarse tanto desde la competencia en materia de sanidad como desde la de ganadería puesto que se trata de actividades que en ambos casos pueden resultar necesarias para el ejercicio de dichas competencias sustantivas. Con todo, desde el punto de vista que aquí nos ocupa la titularidad de las competencias controvertidas corresponde a la Comunidad Autónoma recurrente ya que, de un lado, en materia de ganadería, como se ha dicho, posee competencia exclusiva y, de otro, en la de sanidad tiene atribuidas, en virtud del art. 17.1 E.A.C., las funciones de desarrollo legislativo y de ejecución y no puede haber ninguna duda de que las actividades de recepción y registro de las comunicaciones se hallan incluidas en esta última categoría. Garantizada la competencia estatal en relación con la fijación de las sustancias y productos que pueden intervenir en la alimentación de animales, ha de calificarse de simple ejecución la función consistente en la recepción y registro de datos a que hacen referencia los artículos cuestionados.

En efecto, es cierto que el Estado puede establecer y llevar los Registros que estime necesarios para el ejercicio de sus competencias sobre bases y coordinación de la sanidad, pero no lo es menos que, como hemos reiterado en Resoluciones recientes, el régimen jurídico de dichos registros debe respetar las competencias de ejecución que puedan haber asumido las Comunidades Autónomas; concretamente, por lo que aquí interesa, los Registros estatales en esta materia deben nutrirse de las informaciones que les suministren las Comunidades competentes.

Ya en las tempranas SSTC 32/1983 y 87/1985, relativas a registros sanitarios de alimentos, se advirtió que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas podían establecer sus respectivos registros, correspondiendo al Estado en exclusiva únicamente la autorización e inscripción de aditivos peligrosos para la salud, en tanto que a las Comunidades con competencias ejecutivas en la materia les correspondía la autorización e inscripción registral tanto de los productos alimenticios

—comprobando en cada caso el cumplimiento de lo establecido en las listas estatales de aditivos—, como de industrias, establecimientos e instalaciones (SSTC 32/1983, fundamento jurídico 4.º y 87/1985, fundamento jurídico 6.º), «si bien tras (...) la inscripción en el Registro propio de la Comunidad (...) las autorizaciones autonómicas habrán de trasladar tal recepción al Registro unificado, en el que se practicará un nuevo asiento» (STC 87/1985, fundamento jurídico 5.º).

Esta doctrina se ha desarrollado en numerosas SSTC recientes como, por ejemplo, las 100/1991, 236/1991, 203/1992 y 243/1994, en las que se afirma 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 debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas en la materia, sin que quepa, por tanto exigir a los administrados una doble solicitud de inscripción registral. Y esto es cabalmente lo que hace el art. 3 del Real Decreto 418/1987 que exige a los fabricantes la comunicación de la composición de los piensos al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y, además, en su caso, a la correspondiente Comunidad Autónoma; el art. 14 sólo exige la comunicación de las cantidades al referido Ministerio sin hacer alusión alguna a las Comunidades Autónomas y, por fin, el art. 4, después de prever el establecimiento de un Libro-Registro de alimentos para el ganado fabricados en España —previsión perfectamente compatible con la Constitución y los Estatutos— añade que en él se inscribirán los que hayan sido comunicados directamente al Ministerio «y, en su caso, a la Comunidad Autónoma»— para finalizar diciendo que de la inscripción se dará cuenta al interesado.

Es cierto que, como recuerda el Abogado del Estado, la legislación comunitaria impone al Estado español la obligación de publicar anualmente la relación de fabricantes de aditivos, premezclas y piensos compuestos. Pero ese dato, por sí solo, no permite concluir que la competencia controvertida sea de titularidad estatal, ni siquiera por la vía de encuadrar la materia en el ámbito de las relaciones internacionales, pues es doctrina reiteradísima que la integración de España en las Comunidades Europeas no ha supuesto la alteración del orden de distribución interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas resultante de la Constitución y los distintos Estatutos (SSTC 252/1988, 64/1991, 236/1991, 79/1992, 80/1993). Del conjunto de las obligaciones impuestas desde el Derecho europeo al Estado español —a saber, establecimiento de una lista de productos y sustancias autorizados, por un lado, y comunicación de datos suministrados por los fabricantes, por otro—, la Administración estatal ha de cumplir con las que internamente le corresponden y que aquí no se han discutido (como son las del art. 2 o las de llevanza de un Registro central que sea «la suma de los autonómicos» como se dice en la STC 102/1995, fundamento jurídico 29) y las Comunidades Autónomas competentes con las que, por ser calificables internamente de mera ejecución administrativa, también les corresponden (en el presente caso, y para la Generalidad de Cataluña, las de los arts. 3, 4 y 14), siendo de la responsabilidad de una y otras el establecimiento de los mecanismos de articulación que, sobre la base de la inexcusable colaboración e información recíprocas (SSTC 18/1982, 236/1991), hagan posible el cumplimiento de la obligación internacionalmente impuesta al Estado en su conjunto.

La genérica referencia efectuada por el Abogado del Estado a la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sin aportar datos concretos que la avalen, resulta insuficiente para atribuir al Estado la titularidad de la actividad ejecutiva regulada en los preceptos impugnados.

A la misma conclusión debe llegarse respecto de la alegada competencia estatal sobre comercio exterior. Como se dijo en la STC 313/1994, fundamento jurídico 2.º, respecto de una actividad pública similar a la que aquí enjuicamos, si se atiende al objeto, al contenido e incluso al objetivo de la actividad de establecimiento de las condiciones que deben cumplir los alimentos destinados al consumo animal para que puedan ser fabricados y comercializados, llegamos a la conclusión de que dicha actividad es un *prius* respecto de la de mediación o de cambio que constituye el núcleo fundamental, aunque no único, de la actividad comercial. «Regular las características (técnico-sanitarias, de calidad, de etiquetaje, de información a los consumidores o de seguridad) que deben poseer los productos objeto de comercio no equivale a regular el comercio, aunque obviamente incida en él» (STC 313/1994). «Por otra parte —añadimos—, respecto de los productos procedentes de la CEE se ha destacado en la jurisprudencia constitucional la necesidad de aplicar con suma cautela el título de comercio exterior a las relaciones comerciales entre los Estados que forman la Comunidad, ya que, como se insiste en varias Sentencias recientes, una aplicación extensiva de este título competencial acabaría por vaciar de contenido la premisa consolidada en la doctrina constitucional conforme a la cual el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de Derecho comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias “ya que sería muy difícil encontrar normas comunitarias que no tuvieran incidencia en el comercio exterior, si éste se identifica, sin más matización, con comercio intracomunitario” (STC 236/1991 y en sentido similar STC 79/1992)». A mayor abundamiento, debe tenerse presente que la regulación contenida en el Real Decreto 481/1987 se refiere a las condiciones que deben cumplir indistintamente los productos fabricados tanto en España como en terceros países, por lo que «resultaría infundado y artificioso encuadrar en materias competenciales distintas el establecimiento de unas mismas condiciones (...) por el mero hecho de que unos se fabrican en España y otros en Estados de la CEE» (STC 313/1994).

En conclusión, la recepción de las comunicaciones previstas en los arts. 3 y 14 corresponde a la Generalidad de Cataluña, así como la llevanza del Libro-Registro previsto en el art. 4 y constituido a partir de esas comunicaciones, sin perjuicio de que el Estado pueda llevar también su propio Libro-Registro formado a partir de las informaciones que puedan suministrarle las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas en materia de sanidad.

4. El Consejo Ejecutivo denuncia también la inconstitucionalidad de los apartados 1 y 3 del art. 9 del Real Decreto 418/1987. El primero de ellos se refiere a la utilización de nuevos aditivos en ensayos científicos relativos a alimentos de animales. En él se prevé una doble intervención de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Sanidad y Consumo: en una fase preliminar, antes de iniciar los experimentos, y para poder llevarlos a cabo, se requiere la autorización del primero, previo informe favorable del segundo; en una segunda fase, cuando se demuestre que los aditivos cumplen los requisitos establecidos en el art. 7 de la Directiva CEE

84/587 (que por error se cita en el Real Decreto como 85/587), interviene el Ministerio de Agricultura, también previo informe favorable del Ministerio de Sanidad y Consumo, como conducto para someter a la Comisión Europea la inclusión del aditivo en los anexos correspondientes.

Pues bien, lo que en rigor el Consejo Ejecutivo impugna es la autorización estatal previa a la experimentación con aditivos nuevos. Aduce que los ensayos científicos están dirigidos primordialmente a conocer los efectos que producen las nuevas sustancias en los animales a fin de descubrir aditivos que mejoren la productividad de las explotaciones ganaderas y que sólo después de hallada una sustancia que cumpla esos objetivos será preciso realizar las pruebas sanitarias pertinentes para determinar que las mismas son inocuas para la salud humana. Para demostrar la no incidencia de estos ensayos en la salud de las personas, el Consejo Ejecutivo añade que, según precisa el apartado 4 de este mismo artículo, los animales objeto de los experimentos no podrán destinarse al consumo humano. La competencia directamente implicada sería, pues, la ganadería, no la sanidad. Nada dice, sin embargo, la recurrente respecto del segundo inciso del referido apartado 1 en el que, como se ha dicho, se prevé la comunicación a la Comisión de las Comunidades Europeas.

Esta alegación debe ser acogida sólo parcialmente. Es cierto que la finalidad primaria y fundamental de la realización de experimentos con nuevos aditivos reside en lograr mejoras en la producción ganadera. Los experimentos tienen como objetivo inmediato el incremento de la cantidad y calidad del sector ganadero. Por esto no puede negarse la intervención de los entes titulares de la competencia relativa a esta materia en la actividad autorizatoria aquí analizada; y ese ente en el presente caso no es otro que la Comunidad Autónoma recurrente. Debe concluirse, por tanto, que la referencia efectuada en el primer inciso del apartado 1 del art. 9 al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, al reservar al Estado esta competencia, no respeta el orden constitucionalmente establecido.

Sin embargo, frente a lo alegado por el recurrente, no cabe afirmar que la intervención pública tendente a la protección de la salud humana deba forzosamente posponerse a la segunda fase, una vez concluida la experimentación y comprobado que los nuevos aditivos producen efectos positivos desde la perspectiva de la ganadería. Desde el juicio de constitucionalidad, no puede negarse la posibilidad de que antes de iniciar los ensayos se vete, de entrada, la experimentación con sustancias y aditivos nocivos para la salud humana, evitando de raíz esos peligros. Por otra parte esta intervención previa desde la sanidad permite tener un conocimiento de los experimentos que se realizan y, en su caso, hacer su seguimiento facilitando la comprobación final de que los resultados de dichos ensayos reúnen las condiciones exigidas. Así mismo, debe advertirse que, si bien el art. 9.4 establece que los animales sometidos a experimentaciones no podrán ser consumidos, este mismo precepto admite una excepción cuando se trate «de aditivos cuya inocuidad y seguridad para el consumidor haya sido suficientemente probada», lo que exige una previa intervención desde la perspectiva de la sanidad.

En conclusión, no puede rechazarse la posibilidad de que desde la competencia en materia de sanidad pueda participarse en la autorización de la utilización de nuevos aditivos en ensayos científicos sobre alimentación animal con incidencia en la salud humana. El problema se traslada, pues, a precisar si el acto de autorización debe considerarse básico y, por tanto, de titularidad estatal, o no tiene este carácter y debe atribuirse a la Comunidad Autónoma recurrente.

Centrada así la cuestión, no puede dudarse del carácter básico de esta actividad. No se trata de una actuación meramente reglada destinada a comprobar si los aditivos cumplen los requisitos sanitarios previamente establecidos, ni si los productos elaborados respetan lo establecido en las listas de aditivos —cuestión ésta segunda que, como sabemos, este Tribunal ha calificado como de mera ejecución dado su carácter reglado (STC 87/1985, fundamento jurídico 6.º)—, sino que, precisamente por ser aditivos nuevos, se trata de analizar ex novo el tipo de incidencia que puedan tener para la salud de las personas lo que entraña un notable grado de discrecionalidad en el ejercicio de una función sustancialmente análoga a la de fijación de las listas de aditivos prevista en el art. 2 de este Real Decreto. Debe recordarse que el carácter básico de las medidas preventivas que permiten la prohibición de utilizar aditivos en los alimentos destinados al consumo humano ha sido reiteradamente proclamado por este Tribunal sobre la base de la gravedad de los peligros que pueden entrañar para la salud humana, la «discrecionalidad técnica» (STC 71/1982) y la necesidad de que estas medidas tengan un vigor igual en todo el territorio del Estado (entre otras, SSTC 32/1983, fundamento jurídico 3.º; 87/1985, fundamento jurídico 2.º y 15/1989, fundamento jurídico 3.º).

En suma, siempre que se entienda referido a aditivos para la alimentación de animales con incidencia en la salud humana, ningún reproche cabe formular desde la perspectiva aquí analizada a la referencia que se hace en el primer inciso al informe favorable del Ministerio de Sanidad.

El segundo inciso de este apartado, como queda dicho, no resulta afectado por la impugnación de la recurrente, ya que en ningún momento cuestiona la intervención del Estado en la tramitación ante la Comisión de las Comunidades Europeas.

Algo parecido debe decirse respecto del art. 9.3 que proclama que las Comunidades Autónomas podrán autorizar la realización de pruebas experimentales en las explotaciones, previo informe favorable del Organismo competente en materia de sanidad y consumo y añade que cuando los resultados de dichas pruebas originen un aditivo susceptible de comercialización, para su inclusión en las correspondientes listas deberá seguirse el procedimiento previsto en los apartados anteriores. El Consejo Ejecutivo reconoce que este precepto parte de la base de que en este tipo de pruebas experimentales tanto la autorización como el informe previo corresponden a la Comunidad Autónoma pero considera que ambos están condicionados por la previa autorización estatal, con lo que se vulneran las competencias autonómicas.

Frente a este alegato, no se acierta a comprender en qué puede vulnerar las competencias autonómicas un precepto que se limita a reconocer la titularidad de las Comunidades Autónomas para otorgar la autorización controvertida. Si la impugnación se refiere a la remisión efectuada en el último inciso al apartado 1 de este artículo, es este precepto remitido el que podría resultar inconstitucional no el remitente que nada establece respecto de las denunciadas autorizaciones previas. Debe rechazarse, pues, la impugnación dirigida contra el art. 9.3 del Real Decreto 418/1987.

5. Por fin, sostiene el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que el último párrafo del art. 13 del Real Decreto 418/1987 —que establece que «El envío a España por parte de otros Estados miembros (de productos y sustancias destinados a los alimentos de los animales) precisará que las indicaciones que figuren en las etiquetas o documentos estén escritas en

lengua oficial del Estado español»—, obstaculiza el ejercicio de las facultades que el art. 3 E.A.C. atribuye a la Generalidad y vulnera el principio de cooficialidad consagrado en el art. 3 C.E. y en el 3 E.A.C., pues impide establecer una regulación en la que se admita la posibilidad de emplear únicamente el catalán en las etiquetas y documentación de los productos importados destinados a Cataluña, a pesar de que en las Directivas objeto de transposición se hace simplemente una genérica referencia a «por lo menos (...) una de las lenguas nacionales u oficiales del país destinatario».

La alegación debe ser rechazada por tratarse, no de la denuncia de una vulneración actual y efectiva de las competencias autonómicas, sino, como máximo, de un alegato meramente preventivo construido a partir de un determinado entendimiento del tenor literal de dicho artículo. En rigor, lo que sucede es que al precepto impugnado se le hace decir algo que no dice. En él no se impone la utilización, en singular y con el artículo determinado, de la lengua oficial del Estado español, sino que se exige que las etiquetas y documentos estén escritos «en lengua oficial del Estado español», y lengua oficial del Estado en las Comunidades con lengua oficial propia distinta del castellano lo son tanto el castellano como esa lengua propia, y ello no sólo porque las Comunidades Autónomas son también Estado, sino porque en ese territorio ambas lenguas también son oficiales para los poderes públicos del Estado, entendido ahora en sentido estricto. Así lo ha proclamado este Tribunal en varias Sentencias como, por ejemplo, en la STC 82/1986 al afirmar que «la declaración de una lengua española distinta del castellano como lengua oficial afecta tanto a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma en cuestión como a los poderes públicos del Estado radicados en el ámbito territorial de la Comunidad» (fundamento jurídico 7.º).

Ciertamente, en el párrafo 2 de este art. 13, al referirse a la lengua de las etiquetas y documentos que se envían desde España a otros Estados miembros de la Comunidad Económica Europea se explicita con mayor claridad que «estarán redactadas al menos en una de las lenguas oficiales del país destinatario», sin embargo, el cambio de dicción literal introducido en el párrafo tercero no autoriza a concluir, contra los más elementales criterios de interpretación, que la locución «en lengua oficial del Estado español» se refiere sólo al castellano.

FÁLLO

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 la titularidad de las competencias previstas en los arts. 3, 4 y 14 del Real Decreto 418/1987 corresponde a la Generalidad de Cataluña.

2.º Declarar que la competencia atribuida al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el primer inciso del art. 9.1 corresponde a la Generalidad de Cataluña y que la competencia reconocida al Ministerio de Sanidad y Consumo en este mismo inciso corresponde al Estado y, por ello, no vulnera el orden competencial siempre que se entienda referida a aditivos destinados a la alimentación de animales con incidencia en la salud humana.

3.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de abril de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.

11448 Pleno. Sentencia 68/1996, de 18 de abril de 1996. Recurso de inconstitucionalidad 556/1988. Promovido por el Gobierno balear en relación con determinados preceptos de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 556/88, interpuesto por el Gobierno balear, representado por don Santiago Muñoz Machado, contra los arts. 121, 118, 119 y 123 y diversas partidas presupuestarias de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal el día 25 de marzo de 1988, el Gobierno balear interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 119 y 123 y las siguientes partidas presupuestarias de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988: Servicio 19.12 Dirección General de Acción Social. Programa 31.1 Acción Social 313. A Pensiones y Prestaciones asistenciales. 313. B Servicios Sociales. 313. Prestaciones de Asistencia Social. Sección 17.07. Dirección General de Arquitectura y Vivienda. Programa 4.3 Vivienda y Urbanismo, se impugna el programa 431. A, 431. B, 432. B. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Programa 712. A. Producción cooperativa social y ordenación y fomento de la Producción Agraria-Pesquera. 712. D. Reestructuración de los sectores productivos agrarios y pesqueros. Sección 23.09 Dirección General de Política Turística. Programa 7.51.a. Turismo. Ordenación y Promoción Turística. Se alega la vulneración de los arts. 148, 149 y 156, entre otros, de la Constitución.

Comienza su escrito exponiendo una serie de consideraciones sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. De los tres bloques en que

se integran los recursos de las Comunidades Autónomas, constituidos por los tributos cedidos, los recursos que libremente puede arbitrar cada Comunidad y la participación en los impuestos estatales no cedidos y las subvenciones estatales, sin duda es el tercer grupo el que tiene una trascendencia económica más considerable en el sistema L.O.F.C.A.; la determinación del porcentaje de participación en los tributos estatales no cedidos es capital para satisfacer o no el ejercicio de las competencias de una Comunidad.

En el sistema provisional de financiación previsto en la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), sin embargo, el criterio relevante no es el porcentaje de participación en los impuestos estatales, sino el coste efectivo de los servicios transferidos. La previsión de la L.O.F.C.A. no podía ser sobre el papel más acertada; pero el Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueba el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos, incluye dentro del coste efectivo de los servicios los costes directos e indirectos de las unidades centrales y periféricas y los gastos de inversión en conservación, mejora y sustitución y, en consecuencia, excluye la llamada «inversión nueva», esto es, la destinada a la ampliación del «stock» de capital público con el fin de modificar cuantitativa o cualitativamente las condiciones de prestación del servicio; por lo tanto, el coste efectivo traspasado a cada Comunidad no ha sido el real, sino una parte del mismo, lo que atenta contra el principio de suficiencia financiera. La citada definición del coste efectivo afecta a la solidaridad; como se excluye a las Comunidades Autónomas de la inversión nueva a través del traspaso directo del coste de los servicios, es preciso que todas las Comunidades Autónomas puedan recibir mediante el Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.) alguna de aquellas inversiones; el resultado es que el Fondo no cumple con los fines institucionales que lo justifican porque su potencial redistribuidor de los desequilibrios financieros o regionales entre las Comunidades es mínimo; el hecho de que no se haya asegurado, como demanda la Constitución, la suficiencia financiera impide al Fondo desempeñar su papel, pues sólo a partir de la suficiencia es posible hablar de redistribución o perecuación financiera. Además, el Estado ha gestionado subvenciones que competían a las Comunidades Autónomas, disponiendo a su antojo de recursos que, en buena lógica constitucional, tendrían que haber sido gestionados exclusivamente por las Comunidades Autónomas.

El período definitivo sustituye el criterio del coste efectivo por la determinación del porcentaje de participación conforme a las variables establecidas en el art. 13 de la L.O.F.C.A.; la Ley últimamente citada concede en este punto un amplio margen de actuación al legislador; pero ese margen no es ilimitado; cabe, entonces, preguntarse, cómo es posible fiscalizar jurisdiccionalmente la adecuación de los criterios escogidos a la Constitución; indudablemente en abstracto no puede controlarse la bondad constitucional de los diferentes supuestos, pero mediante la aplicación concreta de los mismos sí que se puede determinar su adecuación a la Constitución; no se trata de demostrar que la población, la superficie o las unidades administrativas no son conceptos objetivos, sino que en su determinación no se han escogido los criterios lógicos o razonables. No hay aquí ninguna intromisión jurisdiccional en el ámbito político; de lo que se trata es de controlar la aplicación no arbitraria o irrazonable de los criterios que el legislador ha aplicado.

Parece claro, pues, que la determinación de las bases debe respetar los principios fundamentales de la financiación (suficiencia, solidaridad, autonomía), así como