

as pruebas aportadas ha entendido, al término del proceso previo, que la cuestionada resolución era lícita, sin que este Tribunal deba pronunciarse al respecto.

FALLO

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

24428 Pleno. Conflictos positivos de competencia números 119 y 121/1982. Sentencia número 95/1984, de 18 de octubre.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia números 119 y 121/1982, acumulados, promovido el primero por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens Matas, y el segundo por el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Javier Balza Aguilera, en relación ambos con determinados preceptos del Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre, de reestructuración de determinados órganos de la Administración del Estado. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Por escrito presentado en este Tribunal el día 4 de abril de 1982, don Manuel María Vicens Matas, Abogado, en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, planteó conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado en relación con el Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre, por el que se reestructuraron determinados órganos de la Administración del Estado.

El Consejo Ejecutivo de la aludida Comunidad Autónoma, extendiendo que el artículo 18, apartado 1, letras d) y e), y el artículo 20, apartado 1, segundo párrafo, vulneran la competencia de dicha Comunidad, solicita de este Tribunal que dicte sentencia por la que se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y se anulen los mencionados artículos, así como cuantos actos o situaciones de hecho o de derecho se hubieran creado o dictado la ejecución al amparo de las mismas, si se evidenciare su existencia.

El promotor del conflicto entiende que los preceptos impugnados del Real Decreto a que se ha hecho alusión vulneran la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en virtud de lo que disponen la Constitución y el Estatuto de Autonomía y los Reales Decretos 1388/1978, de 23 de junio, y 2678/1980, de 3 de octubre, todo ello con base en los argumentos que resumimos a continuación:

A) Ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña ni Ley Orgánica alguna han establecido, fuera de los mecanismos constitucionales de control previstos por los artículos 153, 155 y 161.2 de la Carta fundamental, instrumento alguno que permita a la Administración Central del Estado seguir, controlar o inspeccionar la actividad de las Comunidades Autónomas con el objeto de preservar la libre circulación en todo el territorio nacional de bienes y la prestación de servicios postulada a nivel de principio general o rector por el artículo 139.2 de la Constitución.

Por ello, la atribución a dicha Administración de unas concretas potestades para garantizar anticipadamente el cumplimiento de dicho principio —no para corregir sus desviaciones— supone conferirle una competencia nueva no prevista por la Constitución y, obviamente, en perjuicio de las de las Comunidades Autónomas y, en el presente conflicto, la Generalidad de Cataluña, en relación con el comercio interior.

B) La Administración del Estado no puede asignarse unilateralmente potestades distintas de las que le confieren la Constitución y los Estatutos, y ello ni aun bajo el pretexto de salvaguardar principios generales de la Constitución, cuya tutela se ha previsto por ésta a través de otros mecanismos totalmente diferentes a los de una fiscalización o intervención preventivas y a ultranza de la actividad de las Comunidades Autónomas como la que se pretende con lo dispuesto en el artículo 18, 1, d), del Real Decreto impugnado.

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado por doña Josefa Ciges Faura.

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

Dada en Madrid, a 18 de octubre de 1984.—Jerónimo Arozamena Sierra, Francisco Rubio Llorente, Luis Díez-Picazo y Ponce de León, Francisco Tomás y Valiente, Antonio Truyol Serra y Francisco Pera Verdaguer.—Firmado y rubricado.

C) Las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña en materia de comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.1.5 del Estatuto, no dan pie a una intervención de los poderes centrales en orden a la fiscalización preventiva o de ejecución para preservar la libre circulación de bienes por todo el territorio, ya que ese principio sólo actúa para la Generalidad de Cataluña, al igual que para los demás órganos y autoridades del Estado, sean o no autonómicos, como un límite general al ejercicio de sus respectivas competencias, que, en su caso, invalidará cualesquiera actos, disposiciones o normas que lo pudieran contravenir como contrarias a la Constitución.

D) La legislación sobre defensa de la competencia, sin perjuicio de la cual la Generalidad ha de ejercer sus competencias exclusivas en materia de comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, a tenor del artículo 12.5 del Estatuto, nada tiene que ver con el tema objeto del presente conflicto, dado que esa legislación se refiere exclusivamente a la actividad de los particulares y no a la de la Administración emanada del ejercicio de sus potestades de intervención sobre el comercio interior.

E) La defensa del principio de libre circulación de bienes por todo el territorio del Estado en las relaciones Estado-Comunidad de Cataluña no puede ser materia de una alta inspección —que, por lo demás, no se halla legalmente prevista—, sino exclusivamente del sistema constitucional de controles en relación con las Comunidades Autónomas, cuales son las previstas en los artículos 153, a) y c); 155 y 161.2 y, eventualmente, cuando la Comunidad ejerza funciones delegadas, el artículo 153, b), en relación con el 150.2, todos ellos de la norma fundamental.

F) Si la alta inspección no ha de abstraerse de los concretos servicios, prestaciones y actividades que tenga por objeto conocer, supervisar, fiscalizar o corregir, sin que pueda ser reducida a esquemas genéricos, como ha puesto de relieve este Tribunal en la sentencia de 22 de febrero de 1982, es más que evidente que en este caso no se cumple esa condición, ya que el artículo 18, 1, d), del Real Decreto impugnado hace total y absoluta abstracción de cuáles deberían ser, en su caso, los concretos servicios, prestaciones y actividades a inspeccionar cuyo buen o mal funcionamiento pudiera dar lugar a recortes o limitaciones a la libre circulación de bienes y servicios por el territorio del Estado.

Todas las consideraciones relativas a la alta inspección han de aplicarse también al «seguimiento» y «control» a que se refiere el precepto citado.

G) Al no estar prevista la alta inspección para la materia señalada por la Constitución ni por el Estatuto de Autonomía ni por otra Ley Orgánica, su creación por medio de una norma con rango formal de Decreto supone la invasión por un órgano constitucionalmente no autorizado —el Gobierno— en las competencias exclusivas de la Generalidad en materia de comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, toda vez que el régimen de las Comunidades Autónomas no puede ser alterado o modificado por Decreto, según claramente establece el artículo 86.1 de la Constitución.

H) Dado que la protección y defensa del consumidor, es decir, la inspección ordinaria, ha sido asumida por la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con el artículo 12.1.5 de su Estatuto de Autonomía, salta a la vista que la previsión establecida en el artículo 20, 1, párrafo segundo, del Real Decreto impugnado, aun siendo de naturaleza meramente instrumental, incide en las competencias exclusivas de la Generalidad por idénticas razones a las antes expuestas.

I) La atribución al Estado de la facultad accesoria y consustancial a la inspección contenida en el artículo 18, 1, e), del Real Decreto impugnado, aparte de contradecir unas competencias ya consolidadas por la Generalidad de Cataluña en méritos de la disposición transitoria sexta de su Estatuto, invade el ámbito de competencias de esta Comunidad Autónoma, máxima teniendo en cuenta que tal competencia no se comprende en los límites que el artículo 12 de dicho Estatuto señala en relación con el comercio interior y con la protección del consumidor.

Segundo.—Por providencia de 21 de abril de 1982 la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal acordó tener por planteado conflicto positivo de competencia por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto del artículo 18, apartado 1, d) y e), y artículo 20, apartado 1, párrafo segundo, del Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre, y dar traslado al Gobierno para que en el plazo de veinte días y por medio de su

representación procesal aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes.

El anuncio del planteamiento de este conflicto se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» número 102, de 26 de abril de 1982, y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» número 224, de 19 de mayo de 1982.

Tercero.—Por escrito presentado en este Tribunal el 7 de abril del mismo año, don Javier Balza Aguilera, Abogado, en nombre y representación del Gobierno Vasco, planteó conflicto de competencia positivo frente al Gobierno del Estado por entender que el Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

El Gobierno Vasco solicita de este Tribunal que dicte sentencia por la que se declare la titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre las competencias afectadas por los artículos 6.º, 13, 14, 18, 20 y 21, apartado 1, letra c), del Real Decreto impugnado, así como, en su caso, la nulidad de dichas disposiciones.

Igualmente, solicita mediante otrosí que se acuerde la suspensión de los artículos citados en los términos que resultan del planteamiento del presente conflicto.

Por lo que respecta a la pretensión principal, el representante del promotor del conflicto hace una extensa argumentación, que puede resumirse del modo siguiente:

A) Aunque la contestación al requerimiento que le fue formulado al Gobierno del Estado por el Gobierno Vasco señala que el contenido del Real Decreto ahora impugnado debe ser entendido sin perjuicio ni menoscabo de las competencias autonómicas y, en concreto, de las conferidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco por su Estatuto, dicho entendimiento no se encuentra reflejado en el texto del acuerdo, lo que conduce a crear fracturas evidentes en el principio de seguridad jurídica, al no saber expresamente si se ha aceptado la inclusión de la cláusula de reserva y como tal se ha excepcionado de su ámbito de aplicación a las Comunidades Autónomas que ya vinieran ejerciendo las mismas por así establecerlo sus Estatutos de Autonomía.

Por ello, el Gobierno Vasco estima que debe proseguirse con el conflicto de competencias iniciado, al no establecerse de modo claro y rotundo esa presunción de no afectación al ámbito competencial y ser el enunciado del Real Decreto impugnado de contenido expansivo.

En cualquier caso, se estima que hay un haz de competencias reconocidas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco que colisionan frontalmente con las disposiciones del Real Decreto en cuestión en algunos aspectos.

Finalmente, no cabe alegar el carácter de derecho supletorio del derecho del Estado para defender la disposición en conflicto, ya que, si bien formalmente es una norma de organización que para nada debiera afectar a las Comunidades Autónomas, en su contenido material se trasluce una distribución de competencias que sí es objeto de colisión normativa.

El Real Decreto impugnado no sólo reestructura, pues, una serie de órganos, sino que, además, les atribuye un marco competencial que no es en absoluto respetuoso con unas competencias ejercidas, e incluso invade el marco competencial autonómico (en especial, los artículos 18, 20 y 21, 1.ª c)).

B) El Real Decreto 2924/1981 no puede afectar al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materias relativas a agricultura, industria, comercio y sanidad en tanto en cuanto dichas materias se encuentran ya asumidas por el Estatuto de dicha Comunidad Autónoma y sus servicios traspasados por los correspondientes Decretos de transferencias.

C) Entrando en el contenido del artículo 8.º del Decreto objeto de conflicto, hay que afirmar que las competencias en materia de agricultura quedan asumidas en forma exclusiva por la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud de su Estatuto de Autonomía (artículo 10.9 y 27) y que incluso en las áreas competenciales a las que se refiere el precepto impugnado se han transferido los medios personales y materiales en virtud de los Decretos de transferencia que se citan expresamente en el escrito de planteamiento del conflicto.

Igualmente es de señalar que los servicios e instituciones inherentes a la competencia contenida en los apartados 27 y 28 del artículo 10 del Estatuto de Autonomía han sido traspasados a la Comunidad del País Vasco en virtud del Real Decreto 2867/1980.

D) Analizado en conjunto el contenido de los artículos 13 y 14 del Real Decreto impugnado, resulta que las funciones en ellos reguladas son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco (artículo 10.30 de su Estatuto), habiendo sido, además, traspasados en su totalidad, en virtud del Real Decreto 1235/1981, los servicios materiales y personales, así como las instituciones correspondientes, sin que ninguna de las funciones que se atribuyen al Ministerio de Industria en los preceptos impugnados se encuentre comprendida dentro de las excepciones recogidas en materia de industria en el referido Estatuto.

E) Por lo que respecta a los subapartados a), b) y c) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 18 del Real Decreto impugnado, es de notar, en primer lugar, que la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía consolidada, por un lado, los

traspasos de servicios que se produjeron al Consejo General Vasco, como es el caso de los relativos a disciplina de mercado, y deroga, por otro, todos aquellos controles genéricos o de cualquier tipo no previstos en el Estatuto de Autonomía, teniendo las competencias a que se ordenan los servicios transferidos el alcance que a las mismas presta el Estatuto de Autonomía y no el que les atribuía el correspondiente Decreto de transferencias a Consejo General Vasco.

Por otro lado, mantener como límite de la competencia comunitaria la capacidad para planificar y organizar la actividad inspectora en el ámbito de la Comunidad Autónoma, supone violación no sólo del artículo 10.2 del Estatuto del País Vasco, sino, a posteriori, del artículo 20.4 del mismo texto legal.

F) Los subapartados c), d) y e) del apartado 1 del artículo 18 del Real Decreto impugnado se refieren a competencias ya asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco y traspasadas por los Reales Decretos de transferencia, en cuanto a bienes y servicios se refiere. En especial, el Decreto 3632/1974 contiene en esencia todos los supuestos que se contemplan en los apartados indicados. Siendo competencias ya ejercidas por el País Vasco, el Gobierno debería haberlo previsto, en pura congruencia con el principio de seguridad jurídica, y haber excepcionado de su ámbito de aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

G) El apartado 2 del artículo 18 del Real Decreto impugnado establece unas precisiones sobre la actividad de control, vigilancia e inspección, y en cuanto no existe en toda la norma cláusula de excepción de las Comunidades Autónomas que tengan asumida la competencia en esa materia genera de nuevo inseguridad.

H) En el subapartado d) del propio artículo 18 se produce una invasión de competencias manifiesta, ya que viene a convertir en una norma atributiva de competencia (para el Estado) el artículo 139.2 de la Constitución, que se limita exclusivamente a consagrar un principio y a establecer un límite, límite que también afecta al propio Estado.

Por otro lado, el precepto en cuestión establece controles genéricos e indeterminados, incluyendo figuras como la «alta inspección» sin soporte constitucional, estatutario o de Leyes Orgánicas.

I) La competencia atribuida al Estado en virtud del subapartado e) del artículo 18 es materia que viene contemplada, en líneas generales, en el artículo 10.28 y 27 del Estatuto Vasco, habiéndose realizado el correspondiente traspaso de servicios por una serie de Decretos de transferencia (concretamente, los números 1881/1978, 2887/1980 y 1988/1981), por lo que aquel precepto produce una invasión de competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

J) El acceso de los Inspectores de Consumo a la documentación y datos contables de cualquier otra Administración pública previsto por el artículo 20 del Real Decreto impugnado puede dar pie, por la generalidad de la expresión, a la inclusión en dicho control genérico a la Administración del País Vasco, todo ello sin soporte constitucional y estatutario, y sin que se establezca tampoco el marco de actuación de tal inspección.

K) La posibilidad de actuación sobre el área competencial de otra Administración a que se refiere el apartado e) del párrafo 1 del artículo 18 sería admisible en el supuesto de estar ante Administraciones jerárquicamente ordenadas o cuando una de ellas ejerciera la competencia en virtud de delegación, pero es de todo punto inadmisibles cuando se trata de Administraciones con ámbitos competenciales delimitados y propios en virtud de la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Habida cuenta de que la materia a que tal apartado se refiere corresponde plenamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en virtud de lo dispuesto en los artículos 10.28 y 10.1 de su Estatuto, competencia cuyo ejercicio se ha concretado y posibilitado a través de los oportunos Reales Decretos de transferencia (concretamente, los números 2209/1979 y 2768/1980), hay que concluir que el apartado en cuestión del Real Decreto impugnado invade el ámbito competencial de la Comunidad del País Vasco.

L) Por último, el subapartado c) del apartado 1 del artículo 21 del Real Decreto impugnado supone, igualmente, una invasión competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco por las siguientes razones: a) El otorgamiento de la autorización prevista en dicho precepto a cargo del órgano de la Administración del Estado al que se refiere entra, inequívocamente, dentro de la general competencia autorizativa transferida a dicha Comunidad Autónoma en virtud del Real Decreto 2209/1979; b) la autorización mencionada entra dentro del ámbito de las facultades ejecutivas en materia sanitaria que, en cuanto tales, corresponden a la referida Comunidad Autónoma.

Por lo que concierne a la petición de suspensión de los preceptos del Real Decreto objeto de conflicto, la representación del Gobierno Vasco entiende que de las disposiciones cuestionadas pudiera derivarse la creación de situaciones de hecho o de derecho viciadas de incompetencia y radicalmente nulas, con los consiguientes perjuicios de imposible o difícil reparación, a consecuencia de actos que recaigan sobre el administrador emanados de los órganos de la Administración Central cuya

competencia se discute en el presente conflicto, con el consiguiente perjuicio para dichos particulares, e incluso para la efectividad de la Administración Pública en general.

Cuarto.—Por providencia de 29 de abril siguiente la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal acordó tener por planteado conflicto positivo de competencia por el Gobierno Vasco en relación con los artículos 6.º, 13, 14, 18, 20 y 21, apartado 1, letra c), del Real Decreto 2924/1981 y dar traslado al Gobierno para que en el plazo de veinte días, y por medio de su representación procesal, aportara cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes.

Los edictos anunciando el planteamiento de este conflicto se publicaron, respectivamente, en el «Boletín Oficial del Estado» número 112, de 11 de mayo de 1982, y «Boletín Oficial del País Vasco» número 74, de 9 de junio del mismo año.

Quinto.—A la vista de la petición de suspensión a que se ha hecho referencia en el antecedente tercero, la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal acordó, por la mencionada providencia de 29 de abril de 1982, oír al Abogado del Estado, que, por escrito presentado el día 7 de mayo siguiente, se opuso a dicha petición.

El Pleno del Tribunal, por auto de 26 de mayo siguiente, acordó denegar la suspensión solicitada por el Gobierno Vasco de determinados preceptos del Real Decreto 2924/1981.

Sexto.—Por escrito presentado en este Tribunal el día 3 de mayo de 1982 el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la nación, solicitó la acumulación de los conflictos de competencia planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco, en relación con el Real Decreto 2924/1981, con suspensión del plazo de alegaciones de dicha representación procesal.

Acordado por el Tribunal el 5 de mayo siguiente oír a los promotores de ambos conflictos para que alegaran sobre la acumulación solicitada, dejaron transcurrir el plazo concedido sin hacer manifestación alguna al respecto.

Por auto de 9 de junio siguiente el Pleno de este Tribunal acordó la acumulación del conflicto promovido por el Gobierno Vasco al promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y levantar la suspensión del plazo para aportar documentos y hacer alegaciones por parte del Abogado del Estado.

Séptimo.—Por escrito presentado en este Tribunal el día 17 de julio de 1982 el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la nación, solicita se dicte sentencia por la que se declare que corresponde al Estado la titularidad de las competencias controvertidas de los artículos 6.º, 13, 14, 18 y 20 (en su integridad) y de la letra c) del artículo 21, 1, todos ellos del Real Decreto 2924/1981, y que dichos preceptos son válidos por respetar el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las Leyes.

La argumentación en la que apoya el Abogado del Estado sus pretensiones puede resumirse así:

A) El Real Decreto 2924/1981 es un Decreto de reestructuración de determinados órganos centrales de la Administración del Estado. Como producto que es de la potestad organizativa de la Administración, lleva a cabo una nueva distribución de competencias estatales entre los órganos resultantes de la reestructuración. Las competencias que se distribuyen son estatales, las que tenga el Estado (y en la medida que las tenga) en ciertas materias. Por ello hubiera sido totalmente superfluo y redundante incluir en dicho Real Decreto una cláusula como la requerida por el Gobierno Vasco, porque va de suyo que aquél no puede afectar a las Comunidades Autónomas en el sentido de que, mediante él, se pretenda «reasumir» (inconstitucionalmente) competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, e incluso competencias correspondientes a servicios transferidos. La «cláusula de no afectación» no la exige la seguridad jurídica, pues este principio no impone la necesidad de constantes recordatorios, salvedades ni reservas.

B) Aunque fuera cierto que las competencias asignadas a órganos centrales de la Administración del Estado pudieran estar en contradicción con competencias estatutariamente asumidas por el País Vasco y la Generalidad de Cataluña, de ahí no cabría inferir que el Estado no es titular de las competencias o que determinados preceptos del Real Decreto impugnado debieran anularse. Lo único que ocurriría sería que tales competencias de órganos centrales estatales soportarían una especial limitación territorial en su eficacia, pero no cabría la anulación «erga omnes» —con trascendencia para todo el territorio del Estado, esfera territorial del ordenamiento estatal— de los preceptos objetados. Es decir, dejando, acaso, aparte algún problema especial que plantea el artículo 18, 1, d) y e), del Real Decreto impugnado, éste no «puede» (ni «debe») ser entendido en perjuicio ni menoscabo de competencia autonómica alguna. De ahí que no quepa nunca estimarlo viciado de incompetencia ni pueda ser, en principio, objeto de anulación ninguno de sus preceptos.

C) Aun siendo cierto que los Decretos de transferencia no constituyen, el título jurídico de las competencias autonómicas, pues éstas ya corresponden a la Comunidad Autónoma de que se trate en virtud de su Estatuto, cabe pensar que ciertas competencias estatutariamente asumidas no sean aún ejercidas por aquélla por no haber sido transferidos los servicios esta-

tales correspondientes. En tal situación de pendeñencia parece absolutamente evidente que no cabría negar a la Administración del Estado —en la que sigue encuadrado el servicio pendiente de transferencia— el poder de reorganizarlo, redistribuir sus competencias, etc., interin el servicio no sea transferido a la Comunidad Autónoma correspondiente, en virtud de una elemental exigencia de continuidad y no interrupción de la acción administrativa.

D) Entrando ya en el análisis de la impugnación específica de los distintos preceptos del Real Decreto en conflicto por parte de los promotores de éste, el representante del Gobierno señala, en primer lugar, por lo que respecta al artículo 6.º, que no hay razón plausible para interpretar el artículo 10.º del Estatuto Vasco como título para que la Comunidad Autónoma monopolice las acciones de fomento de la calidad de los productos agrarios excluyendo toda acción de fomento concurrente estatal y, tal vez internacional, ya que las competencias de fomento son típicamente competencias concurrentes «ex propria natura». Por otro lado, no deja de ser un comportamiento poco congruente el de objetar el último párrafo del apartado 1 del precepto citado y no, en cambio, el artículo 15, 2, del propio Real Decreto, que es su estricto «pendant».

E) Igualmente resulta poco congruente objetar, como hace el Gobierno Vasco, los artículos 13 y 14 del Real Decreto y no, en cambio, la disposición adicional primera o la disposición final segunda, párrafo segundo, del mismo.

Con aquellos preceptos no se pretende lesionar ni las competencias vascas en la materia ni las de ninguna Comunidad Autónoma; se trata de una distribución de competencias estatales entre órganos centrales de la Administración del Estado. Debe subrayarse, además, que el artículo 10.30 (y también el 10.9) del Estatuto del País Vasco no pueden interpretarse en forma que precluyan el que la Administración del Estado lleve un Registro Industrial de nivel nacional (obvia medida de coordinación en un renglón evidente de la ordenación general de la economía, que corresponde al Estado) o el que el Estado pueda crear regímenes de fomento industrial o tecnológico que puedan y deban administrar órganos estatales.

F) Por lo que se refiere a las letras a) y c) del artículo 18, 1, del Real Decreto 2924/1981, nada hay aquí en el plano competencial estatal que no estuviera en los artículos 1.º y 3.º del Real Decreto 1801/1981, de 20 de agosto, creador de la Secretaría de Estado para el Consumo, que sin embargo no fue objeto de conflicto por el Gobierno Vasco.

Es preciso advertir también que las transferencias en materia de infracciones de disciplinas de mercado no tienen por qué precluir respecto al Estado la posibilidad de que éste organice unos servicios propios de inspección del consumo (para protección del consumidor) que colaboren con los de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Ello, por otra parte, responde a una tradicional tendencia a la «concurrentia colaborativa» de nuestra legislación en esta materia.

Asimismo cabría insistir en que una función de elaboración y análisis de información no viola ni puede violar «ex propria natura» competencias autonómicas.

G) Aunque es comprensible que la redacción de la letra d) del artículo 18, 1, del Real Decreto impugnado lo haga susceptible a las Comunidades Autónomas, el precepto puede y debe ser entendido, como dijo el Gobierno de la nación al contestar a los requerimientos, «sin perjuicio ni menoscabo de las competencias autonómicas».

Así, en primer lugar, debe rechazarse que el artículo 139.2 de la Constitución sea análogo a un «principio», tal como los de jerarquía o seguridad jurídica. Algún significado debe tener que dicho precepto esté donde está, a saber, en el título VIII de la Constitución. En un Estado compuesto como el nuestro el «Estado central» no puede estar colocado como un «igual entre iguales» respecto a los componentes, ya que en todo caso expresa el «momento unitario» del complejo y «ad intra» ha de ser responsable, por lo menos, de la «integración sistémica» del conjunto. Además de su virtualidad directamente prohibitiva, el mencionado precepto constitucional implica que el Estado («sensu stricto») pueda y deba asumir la posición de garante de la libre circulación y libre establecimiento, y ello, naturalmente, mediante el ejercicio de las potestades que tenga constitucionalmente atribuidas.

Sobre las facultades del Estado a que se refiere la letra d) del artículo 18.1, ningún problema plantea el «seguimiento», que no puede llegar más allá del estudio de los periódicos oficiales de las Comunidades Autónomas y de la observación del comportamiento de las autoridades autonómicas en la materia.

Tampoco la literalidad de las palabras «control y alta inspección», en su caso, impide interpretarlas adecuadamente y en conformidad a la Constitución, a los Estatutos y a las Leyes.

En ningún caso la palabra «control» puede tener el significado de atribuir a la Dirección General medios, modos o formas de control que no estén previstos por las Leyes, en la línea de la interpretación dada por la sentencia de este Tribunal 6/1982, de 22 de febrero (fund. jur. 9.º) respecto del artículo 5.4 del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo.

Respecto a la «alta inspección», debe repararse como el precepto puntualiza: sólo «en su caso», con lo que queda claro que no se pretende introducir «ex novo» unas funciones de alta inspección allí donde la Constitución, los Estatutos o las leyes

no lo consentan o en forma que resulte constitucionalmente ilegítima.

H) El apartado e) del artículo 18.1, que ha sido objeto de un malentendido por las partes promotoras, no sólo no invade ninguna competencia ajena, sino que está redactado precisamente con el designio de respetarlas, sin que puedan, por lo demás, invocarse las transferencias en materia de disciplina de mercado ni los artículos 10.27 y 28 del Estatuto Vasco y 12.1.6 del Estatuto de Cataluña.

El precepto quiere referirse a una doble situación: al caso en que la competencia corresponda a otra Administración Pública —típicamente, una Comunidad Autónoma— y al caso en que la competencia no corresponda a otra Administración Pública y la siga reteniendo el Estado.

Cuando la competencia no sea estatal —caso del País Vasco y Cataluña, v. gr.— la Dirección General ni inmoviliza ni clausura; se limita a dar cuenta de la situación advertida por los servicios de inspección estatales para que sea el órgano competente de otra Administración el que inmovilice o clausure preventivamente. Es decir, la aludida Dirección General se limita a colaborar o auxiliar a la Administración competente poniendo en su conocimiento que existe una situación de riesgo o daños a los consumidores, para que la Administración competente tome las oportunas medidas. Ni más ni menos que el auxilio y colaboración interadministrativas a que se refieren las sentencias de este Tribunal números 18/1982 y 33/1982.

Aun admitiendo el punto de partida hermenéutico de los actores, cabría todavía otra interpretación del precepto que excluiría el vicio de incompetencia: el poder de ordenar la inmovilización o clausura atribuido a la Dirección General, incluso cuando fuera competente otra Administración Pública, tendría carácter provisionalísimo y de urgencia.

I) La impugnación del párrafo segundo del artículo 20.1 del Real Decreto 2924/1981 constituye también otro malentendido, en la medida en que una norma para auxilio recíproco interadministrativo, una norma de colaboración, es recusada por creerse que envuelve una pretensión de control de la Administración del Estado sobre la de las Comunidades Autónomas, sin base constitucional, estatutaria o legal.

Si en algún caso la Administración del Estado convirtiera el deber de colaboración de dicho precepto en un medio para controlar o interferir ilegítimamente las competencias de otras Administraciones públicas, estaría incurriendo en una figura bien conocida: la desviación de poder. Lo que no cabe es transformar «ab origine» un precepto colaborativo en lo que no es, un medio ilegítimo de control, ni cabe tampoco elevar la desviación de poder a categoría, presumiendo que cada vez que existan apoderamientos como el del precepto señalado el Estado los utilizará siempre para interferir ilegítimamente la esfera propia de las Comunidades Autónomas.

J) Las certificaciones a que se refiere la letra c) del artículo 21.1 del Real Decreto impugnado pueden tener trascendencia, verbi gratia, para el comercio exterior o ser condición para el lanzamiento al mercado nacional o, en todo caso, tener eficacia en todo el territorio del Estado, debiéndose notar, además, que el precepto en cuestión termina con una remisión general a lo que permita la ordenación jurídica de ese ámbito.

No cabe entender que el precepto mencionado viole el artículo 18.1 del Estatuto del País Vasco o se oponga al artículo 5.1, g), del Real Decreto 2209/1979. Recordando de nuevo el argumento general, debe señalarse que el precepto cuestionado se refiere a competencias que retenga el Estado y que se atribuyan a órganos con competencias en todo el territorio del Estado.

Aunque la competencia prevista en dicho artículo fuera estatutariamente vasca y hubiera sido transferida —cosa que no consta—, no por ello el precepto tantas veces aludido estaría viciado de incompetencia aunque, ciertamente, la competencia de la Dirección General cediera, en territorio vasco, ante la competencia del correspondiente órgano de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, difícilmente cabría negar que el Estado debe retener alguna competencia cuando se trata de habilitar a Centros o establecimientos privados para que efectúen actuaciones o expidan títulos con eficacia jurídico-administrativa para todo el territorio nacional. Y es que no se puede negar la legitimidad de configurar como competencia estatal la de conceder la procedente habilitación, tal vez de modo concurrente con otras competencias similares o conexas de la Comunidad Autónoma.

Por último, si se limita el artículo 21.1, c), al campo sanitario (aunque su alcance material es superior), tal competencia se justificaría sobre la base del artículo 149.1.16 de la Constitución como función sanitaria de ámbito nacional —que excede de la esfera propia de las Comunidades Autónomas— o incluso por razones de coordinación general.

Octavo.—Por providencia de 27 de septiembre último se señaló para deliberación y votación del presente conflicto el día 4 de los corrientes, fecha en la que tuvo lugar.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—Los conflictos positivos de competencia acumulados en el presente procedimiento, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco, si

bien impugnan ambos el Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración del Estado, al entender que invade competencias atribuidas a sus Comunidades Autónomas por la Constitución y sus respectivos Estatutos, lo hacen con alcance distinto. Uno y otro reivindican para dichas Comunidades Autónomas la titularidad de las competencias incluidas en el artículo 18.1, d) y e), y el artículo 20.1 en su párrafo segundo, del Real Decreto; pero el Gobierno Vasco extiende su pretensión de competencia al contenido de la totalidad de estos dos artículos y además al de los artículos 6.º, 13, 14 y 31.1, c), del Real Decreto en cuestión.

Es de señalar, por otra parte, que en el requerimiento previo del Gobierno Vasco al de la nación se pedía en primer lugar la inclusión en el Real Decreto 2924/1981 de una cláusula o disposición final que dijera que «la atribución de competencias prevista en el presente Real Decreto se entiende que no afecta a las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias en las mismas materias por los respectivos Estatutos de Autonomía»; y si no fuera aceptada la pretensión anterior, en su defecto, la derogación de los artículos 6.º, 13, 14 y 21.1, c), de la citada disposición requerida parcialmente de competencia; y con independencia de lo anterior, requería el Gobierno Vasco la derogación, «por ser objeto de plena nulidad», de los artículos 18 y 20 del Real Decreto, que, como hemos indicado, son los únicos impugnados, y sólo parcialmente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

Según indicamos en los antecedentes (t.A.), el Gobierno de la nación en su respuesta al requerimiento del Gobierno Vasco, admitió que el Real Decreto debía ser entendido «sin perjuicio ni menoscabo de las competencias autonómicas, en este caso las concedidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco por su Estatuto de Autonomía», aunque sin incluir dicha cláusula, como subraya el Gobierno Vasco, en el acuerdo propiamente dicho de no atender el requerimiento de incompetencia.

Este doble planteamiento, manifiesto no sólo por el diverso alcance de las impugnaciones del Real Decreto por parte del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y del Gobierno Vasco, sino también por la misma graduación establecida en la impugnación del Gobierno Vasco, nos conduce por sí solo a considerar separadamente los artículos 6.º, 13, 14 y 21.1, c), de un lado, y de otro, los artículos 18 y 20 del Real Decreto 2924/1981, en orden a su eventual impacto sobre las competencias de las respectivas Comunidades Autónomas promotoras de los conflictos en las materias por él reguladas.

Segundo.—Señala el Abogado del Estado que el Real Decreto 2924/1981 es un Decreto de reestructuración de determinados órganos centrales de la Administración del Estado en el marco de la potestad organizativa de la Administración. En principio, sus disposiciones distribuyen una serie de competencias que el Estado tiene (y en la medida en que las tiene) en ciertas materias entre órganos de la Administración del Estado, sin prejuzgar si en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas que eventualmente hayan asumido estatutariamente competencias en estas materias serán órganos de la Administración estatal o de dichas Comunidades Autónomas los que hayan de ejercerlas. El conflicto que subyace a propósito de tales preceptos, y a reserva de lo que establezcan los artículos 18 y 20, no es, pues, actual, sino virtual e hipotético, y cabe al respecto recordar que, como se dijera en nuestra sentencia número 67/1983, de 22 de julio («Boletín Oficial del Estado», de 12 de agosto), «no es misión de este Tribunal al resolver conflictos de competencia llevar a cabo declaraciones interpretativas sobre la existencia y significado de supuestos implícitos en las normas y sobre sus presuntas consecuencias, de manera que si en las normas esgrimidas la invasión de competencia no se produce el conflicto no puede prosperar» (fundamento jurídico 3.º).

Alega ciertamente el Gobierno Vasco que la inclusión en el Real Decreto de una disposición que hubiera reservado las posibles competencias de las Comunidades Autónomas en las materias que regula, hubiese evitado el planteamiento del conflicto, al menos en relación con los artículos 6.º, 13, 14 y 21.1, c), del Real Decreto. Con respecto a los artículos mencionados, la Comunidad Autónoma ofrecía así, frente a la derogación de los mismos, la alternativa de una disposición final de salvaguardia de las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia. Hemos visto que el Gobierno atendió a tal propuesta en la parte «dispositiva», aunque no en la «resolutiva», de su contestación al requerimiento.

Con el Abogado del Estado, cabe afirmar que una cláusula como la solicitada por el Gobierno Vasco hubiera sido superflua, ya que va de suyo que un Real Decreto no puede afectar las competencias de las Comunidades Autónomas en el sentido de que mediante él se pretenda atribuir al Estado competencias estatutarias de aquéllas, y menos aún competencias correspondientes a servicios ya transferidos. El Gobierno de la nación, en el ejercicio de sus competencias reglamentarias en el ámbito territorial que le corresponda, no viene obligado constitucionalmente a reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas en la respectiva materia, sin que quepa alegar, en sentido contrario, el principio de seguridad jurídica.

Tercero.—Como se ha indicado en los antecedentes (3, C, D, L), la impugnación por el Gobierno Vasco de los artículos 6.º, 13, 14 y 21.1, c), del Real Decreto 2924/1981 se basa en el hecho de que las competencias que se atribuyen a la Dirección General de Política Alimentaria por el primero, al Ministerio de Industria y Energía por los dos siguientes, y a la Dirección General de Control y Análisis de la Calidad por el último, corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Así, en relación con el artículo 6.º se alega que las competencias en materia de agricultura quedan asumidas en forma exclusiva por la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud de su Estatuto de Autonomía (artículo 10, apartados 9 y 27), y que en las áreas competenciales a las que se refiere el precepto impugnado se han transferido los medios personales y materiales, como ha ocurrido también con respecto a los servicios e Instituciones inherentes a la competencia (apartados 27 y 28 del artículo 10 del Estatuto). En cuanto a las funciones reguladas por los artículos 13 y 14 del Real Decreto en cuestión, el Gobierno Vasco aduce que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud del artículo 10.30 de su Estatuto y han sido traspasados también, en su totalidad, los servicios materiales y personales y las Instituciones correspondientes. Entiende, por último, el Gobierno Vasco, en relación con el artículo 21.1, c), del Real Decreto, que el otorgamiento de la autorización en él prevista a cargo de la Dirección General de Control y Análisis de la Calidad entra asimismo dentro de una general competencia autorizativa transferida a la Comunidad Autónoma del País Vasco y que la autorización mencionada corresponde al ámbito de las facultades ejecutivas en materia sanitaria que en cuanto tales son de la competencia de dicha Comunidad Autónoma.

El Abogado del Estado, por su parte, hace hincapié, con respecto al artículo 6.º, en que las competencias de fomento son típicamente competencias concurrentes por naturaleza, y que es incongruente el no haber puesto objeciones al artículo 15.2 del Real Decreto, que está en estrecha conexión con el último párrafo de su apartado 1.º En relación con los artículos 13 y 14, señala asimismo que su impugnación debería llevar consigo la de la disposición adicional primera o la disposición final segunda, párrafo segundo, y que en todo caso ni el artículo 10.30 ni el 10.9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco impiden que la Administración del Estado lleve a cabo un Registro industrial de nivel nacional, por cuanto es una medida de coordinación obvia con respecto a la ordenación general de la economía, que corresponde al Estado, o que éste pueda crear sus propios regímenes de fomento industrial o tecnológico. En cuanto al artículo 18.1, c), del Real Decreto, prescindiendo del hecho de que las certificaciones a que se refiere pueden tener trascendencia para el comercio exterior o eficacia en todo el territorio del Estado, si la competencia prevista fuera estatutariamente vasca y hubiera sido transferida, la competencia de la Dirección General caería, en territorio vasco, ante la competencia del correspondiente órgano de la Comunidad Autónoma.

No es preciso aquí entrar en un análisis mayor de dichos artículos, porque, según pone asimismo de manifiesto el Abogado del Estado, en consonancia con su última afirmación, el hecho de que en una materia hayan asumido alguna o algunas Comunidades Autónomas las mismas competencias que pretenden ejercitar el Estado no priva a éste de las suyas, que tendrán su ámbito de aplicación en aquella parte del territorio español que no está incluido en el de las referidas Comunidades Autónomas. En el Estado Español, tal y como ha sido configurado por la Constitución de 1978, la diferencia temporal en la entrada en vigor de los distintos estatutos de autonomía, la existente en el nivel de competencias asumidas en éstos y la relativa al ritmo de los traspasos de servicios, pueden conducir efectivamente a que en un momento dado y en una misma materia la asunción de competencias y la efectividad de los correspondientes traspasos no sean idénticas en todas las Comunidades Autónomas implicadas, siendo de tener en cuenta al respecto que cuando se suscitaron los presentes conflictos, en abril de 1982, sólo estaban constituidas seis de las diecisiete actualmente existentes. De ahí que no quepa negar que el Estado posea y ejerza competencias en ámbitos territoriales no cubiertos por las de las Comunidades Autónomas que las hayan asumido y a las que hayan sido transferidos los respectivos servicios.

Cuarto.—Como ya se anticipaba al principio, los artículos 6.º, 13, 14 y 21.1, c), no implican de suyo una lesión o invasión actual de competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No se alega que los órganos estatales a los que los mencionados artículos se refieren hayan ejercido, a través de actos concretos de aplicación, la competencia prevista en los mismos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, siendo éste el supuesto en que dicha Comunidad tendría interés para promover el conflicto de competencia contra aquéllos sobre la base de una presunta aplicación inconstitucional de dichos preceptos en su territorio. Por ello, en ausencia de tales actos concretos de ejecución de las competencias controvertidas en el territorio de la Comunidad Autónoma promotora del conflicto en este punto, y en consonancia con lo establecido en el fundamento jurídico segundo de la sentencia, número 67/1983, de 22 de julio, y mencionada, no tiene este Tribunal necesidad de pronunciarse sobre un conflicto que no se ha producido. El Estado, al dictar los preceptos aquí cuestionados del Real Decreto 2924/1981, no ha señalado expresamente

que fuesen de aplicación en todo el territorio del Estado y por consiguiente en el de la Comunidad Autónoma que los impugna ni en el de ninguna otra. Siendo estos preceptos normas de organización, han de interpretarse en el sentido de que el Estado distribuye entre sus órganos competencias de las que es titular para que se ejerzan únicamente en el ámbito territorial que les corresponde. Ya hemos indicado que no tenía por qué reservar expresamente las competencias que en la materia a la que se refieren los preceptos impugnados han asumido una o varias Comunidades Autónomas. Sólo en el caso de que la Administración del Estado tratara de ejercer las competencias en cuestión mediante actos concretos en el territorio de las respectivas Comunidades Autónomas, podrían las afectadas, si considerasen invadida o lesionada su esfera competencial, plantear el correspondiente conflicto ante este Tribunal.

Quinto.—Quedan como objeto de consideración los artículos 18 y 20 del Real Decreto 2924/1981. Aquí también hay que recordar que mientras el Gobierno Vasco los impugna en su totalidad, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sólo pone en cuestión los apartados d) y e) del apartado 1 del artículo 18, y el apartado 1 del 20 en su párrafo segundo.

La argumentación del Gobierno Vasco en torno a los subapartados a), b) y c) del apartado 1 y al apartado 2 del artículo 18 del Real Decreto impugnado, está en la línea de la desarrollada en relación con los antes mencionados artículos, en el sentido de que incluyen competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco y a ella transferidas, habiendo sido suprimidos todos los controles no previstos en el Estatuto de Autonomía. En cuanto al artículo 20, la impugnación se centra en el apartado 1, por lo que nos ocuparemos de ella más adelante. También el Abogado del Estado se mueve dentro del marco de sus alegaciones anteriores, de compatibilidad de la posible atribución al Estado de las respectivas competencias, independientemente de que las haya asumido la Comunidad Autónoma del País Vasco. Y es de aplicación aquí cuanto llevamos dicho en los anteriores fundamentos.

Sexto.—Más cuestionables son, en cambio, los artículos 18.1, d) y e), y 20.1, apartado segundo, del Real Decreto 2924/1981, igualmente impugnados, según subrayamos antes, por el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, y del primero de los cuales reconoce el Abogado del Estado que puede presentar «algún problema especial». En efecto, en estas disposiciones se hace referencia a «otras Administraciones públicas», a «cualquier Administración pública» y a las «autoridades pertinentes» de éstas, cuando les corresponde la competencia que en dichas disposiciones se contienen; habiendo entendido los entes autonómicos promotores del litigio que quedan subsumidas en tales fórmulas sus propias Administraciones y las autoridades de ellas dependientes.

Séptimo.—El artículo 18.1, d), del Real Decreto 2924/1981 establece que corresponde a la Dirección General de Inspección del Consumo en materia de protección al consumidor «preservar la libre circulación en todo el territorio nacional de bienes y prestación de bienes mediante el seguimiento, control y alta inspección, en su caso, del ejercicio de competencias correspondientes, a otras Administraciones públicas».

Aducen los promotores del conflicto que el artículo 138.2 de la Constitución, en cuanto consagra la libertad de circulación de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español, al establecer un límite al ejercicio de las competencias por parte de toda clase de actividades obstaculizadoras, incluidas, por tanto, las estatales («ninguna autoridad podrá...»), no constituye una norma atributiva de competencia estatal. Esta alegación resulta fundada, y se desprende por lo demás de la sentencia de este Tribunal número 71/1982, de 30 de noviembre («Boletín Oficial del Estado» de 29 de diciembre), que viera en el principio de libre circulación de bienes, en materia de comercio interior y en relación con la Comunidad Autónoma del País Vasco, un «límite» de las competencias autonómicas (fundamento jurídico 7.º in fine). De ahí que la norma atributiva de competencia, por lo que se refiere al Estado, deba buscarse en alguno de los apartados del artículo 149.1 de la Constitución o en la cláusula residual de competencia del 149.3.

Es cierto que la «protección del consumidor» no figura expresamente como materia de competencia del Estado en el artículo 149.1 de la Constitución. No lo es menos que como se destacó en la sentencia de este Tribunal que acabamos de evocar, la defensa del consumidor es un concepto de gran «amplitud» y de «contornos imprecisos», por lo que la norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor «pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias» (fundamento jurídico 2.º). En este sentido, cabe tener en cuenta al respecto los apartados del artículo 149.1 relativos a la legislación mercantil y penal (16.º), a las «bases y coordinación general de la sanidad» y a la «legislación sobre productos farmacéuticos» (16).

En cuarto a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas promotoras del conflicto, el de Cataluña (artículo 12.1.5) incluye como «competencia exclusiva» la «defensa del consumidor» y del usuario, de acuerdo con «las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado» así como «en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución», y «sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa

de la competencia; todo lo cual perfila la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de defensa del consumidor dentro de un marco y unos límites determinados por otras tantas competencias del Estado, a cuyas bases y regulación ha de atemperarse el ejercicio de la competencia autonómica. Lo mismo ocurre con respecto al Estatuto de Autonomía del País Vasco, que, al atribuir a la Comunidad Autónoma Vasca (artículo 10.28 en relación con el 10.27) la «competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor y al usuario», lo hace «sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia».

Analizando el artículo 18.1, d), del Real Decreto 2924/1981 a la luz de estas disposiciones constitucionales y estatutarias, es innegable que prevé la posibilidad de un «seguimiento», un «control» y una «alta inspección» (de ahí la expresión «en su caso»), que puede afectar al ejercicio de las competencias autonómicas, pues dada la referencia a «otras Administraciones públicas» en general, figuran obviamente en éstas las de las Comunidades Autónomas. Tanto el Gobierno Vasco como el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña niegan que puedan establecerse controles o figuras de la índole de la «alta inspección» no previstos en la Constitución, los Estatutos o Leyes Orgánicas, como los que se establecen en este artículo 18.1, d), a favor de la Dirección General de Inspección del Consumo y en detrimento de las respectivas competencias autonómicas. El Abogado del Estado, por su parte, admite que la disposición que contemplamos no puede entenderse como atribuidora a la Dirección General de Inspección del Consumo, en materia de protección del consumidor, de medios, modos o formas de control e inspección que no están previstos en las Leyes.

Dadas las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco en materia de protección al consumidor, es claro que al Estado no le corresponde función alguna en orden al control y alta inspección del ejercicio de dichas competencias, carente de cobertura constitucional y estatutaria, por lo que el artículo 18.1, d), del Real Decreto objeto del conflicto es inaplicable en dichas Comunidades. Problema distinto es el relativo al seguimiento, desligado del control y alta inspección, y de la finalidad que le atribuye el mencionado precepto en orden a la libre circulación de bienes, pues el seguimiento es sin duda una actividad que puede ejercer el Estado en cuanto la protección al consumidor es susceptible de dar lugar a un entrecruzamiento de títulos competenciales (por ejemplo, con la competencia en materia sanitaria, antes señalada), cuyas consecuencias es innecesario considerar aquí.

Octavo.—El artículo 18.1, e), del Real Decreto 2924/1981 establece que corresponde a la Dirección General de Inspección del Consumo en materia de protección al consumidor «ordenar la inmovilización de mercancías y clausura de Empresas con carácter preventivo durante la tramitación de los correspondientes expedientes, dando cuenta, en su caso, a las autoridades pertinentes cuando la competencia corresponde a otra Administración pública».

De la lectura del precepto resulta difícil no deducir que invade la competencia de las Comunidades Autónomas promotoras del conflicto, como afirman sus representantes, sin que sea suficiente para paliar tal invasión el hecho de que, en términos del Abogado del Estado, las medidas contempladas hayan de tener carácter provisional y de urgencia cuando no se ha producido todavía el ejercicio normal de su competencia por la respectiva Comunidad Autónoma. Por otra parte, el Abogado del Estado introduce aquí la idea de auxilio mutuo y colaboración entre las distintas administraciones, basándose en la jurisprudencia de este Tribunal. Es cierto que tal auxilio mutuo y colaboración entre las distintas Administraciones ha sido acogido y perfilado en sentencias nuestras como las números 18/1982, de 4 de mayo («Boletín Oficial del Estado» del 18, fundamento jurídico 14); 33/1982, de 4 de junio («Boletín Oficial del Estado» del 28, fundamento jurídico 3.º), y 64/1982, de 4 de noviembre («Boletín Oficial del Estado» de 10 de diciembre, fundamento jurídico 14), que lo caracterizan como un deber relacionado con el principio de coordinación, y que por razones de seguridad y urgencia es incluso susceptible de alterar el orden normal de competencias cuando no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes en caso de urgencia y necesidad. Ahora bien, las medidas que enumera el artículo 18.1, e), del Real Decreto que nos ocupa, tal como se describen, van, según el parecer de este Tribunal, más allá del ámbito de lo que cubre la noción de auxilio mutuo y colaboración, adoptando propiamente la forma de una sustitución de funciones, sin que la necesidad y la urgencia, y por consi-

guiente la provisionalidad de las mismas, se invoque debidamente, como se desprende de la referencia a un mero «dar cuenta», en su caso, a las autoridades pertinentes, cuando la competencia no correspondía al Estado, sino a la Administración en el seno de la respectiva Comunidad Autónoma (pues tal Administración queda subsumida en la expresión «otra Administración pública»).

Noveno.—El artículo 20.1 del Real Decreto 2924/1981, finalmente, dispone en su primer párrafo que «en el ejercicio de su función, los Inspectores de Consumo tendrán al carácter de autoridad y podrán solicitar el apoyo necesario de cualquier otra, así como de los Cuerpos de Seguridad del Estado», y en el segundo, que «podrán acceder directamente a la documentación mercantil y contable de las Empresas que inspeccionen o de cualquier Administración pública, cuando lo consideren necesario en el curso de sus actuaciones que, en todo caso, tendrán carácter confidencial». Al respecto hay que recordar que el primer párrafo, sólo impugnado por el Gobierno Vasco, no ha sido objeto por parte de éste de ninguna consideración crítica en sus alegaciones, por lo que no ha lugar a que entremos en él. Sólo cabe decir, de todos modos, que este párrafo, al incluir una solicitud del «apoyo necesario» de cualquier otra autoridad por parte de los Inspectores de Consumo en el ejercicio de su función, se mueve en el marco del apoyo mutuo y la colaboración evocados en el fundamento anterior. No ocurre lo mismo, en cambio, con el párrafo segundo. Frente a la afirmación del Abogado del Estado, que también entiende este precepto como norma de colaboración interadministrativa, hemos de aplicarle lo que dijimos del artículo 18.1, e), pues rebasa el marco de tal colaboración el acceso directo a la documentación de referencia de las respectivas Comunidades Autónomas («de cualquier Administración pública») simplemente cuando lo estimen necesario los mencionados Inspectores de Consumo en el curso de sus actuaciones.

Décimo.—Sentada la intromisión del artículo 18.1, d) (en parte) y e), y del artículo 20.1, párrafo segundo, todos ellos del Real Decreto 2924/1981, en las competencias de las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco, la conclusión no puede ser otra que la de que el Estado carece de competencia para atribuir a sus órganos el ejercicio de las funciones en ellos establecidas en los territorios de una y otra, por lo que estos preceptos de carácter organizativo no serán aplicables en dichos territorios. Pero cuanto se ha dicho en los fundamentos tercero y cuarto con respecto a los demás artículos impugnados hace que, por las razones allí expuestas, esta conclusión no puede llevar consigo a que debe declararse su nulidad.

FALLO

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

Ha decidido:

Declarar:

1.º Que las normas organizativas contenidas en los artículos 6.º; 13; 14; 18.1, a), b) y c); 18.2; 20.1, párrafo primero; 20.2, y 21.1, c), del Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre, no vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco.

2.º Que el artículo 18.1, d), en cuanto atribuye a la Dirección General de Inspección del Consumo competencias de control y alta inspección, no es aplicable en las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco, por carecer el Estado de dichas competencias en esas Comunidades Autónomas.

3.º Que el artículo 18.1, e), del Real Decreto de referencia no es aplicable en las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco, por carecer el Estado en el territorio de dichas Comunidades Autónomas de las competencias en él contenidas.

4.º Que deben considerarse excluidas de las Administraciones públicas mencionadas en el artículo 20.1, párrafo segundo, del Real Decreto en cuestión, las de Cataluña y del País Vasco, por carecer el Estado de la correspondiente competencia en el territorio de dichas Comunidades Autónomas.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 18 de octubre de 1984.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Heguá Cantón.—Luis Díez-Ficazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer.—Rubricados.