

11. El Abogado del Estado afirma que toda la argumentación se apoya en la construcción de un derecho adquirido a la garantía del Estado. Niega, sin embargo, que pueda hablarse aquí de un derecho adquirido expropiado por la Ley recurrida, citando al respecto la jurisprudencia constitucional sobre los derechos adquiridos y sobre el art. 9.3 C.E., en relación con las prestaciones de Seguridad Social aún no percibidas o devengadas. No existe un derecho adquirido a obtener un determinado régimen de prestaciones de Seguridad Social y no existe retroactividad al referirse la norma al régimen futuro y no al anterior. De acuerdo a su régimen legal, no existen más derechos que los que la ley conceda en cada momento, aunque la ley ha de sujetarse a lo dispuesto en los arts. 14 y 41 C.E., que es lo que hace el precepto impugnado que trata de asegurar el principio de igualdad y de asegurar un nivel de prestaciones suficiente. Para nada afecta la ley a los derechos obtenidos y reconocidos en Sentencia firme durante todo el tiempo anterior a su entrada en vigor, en donde será exigible la garantía estatal y la correspondiente ejecución de tales sentencias si aún no se ha hecho efectiva, puesto que la ley se proyecta para el futuro y no pretende la inejecución de esas resoluciones judiciales.

12. Por providencia de 9 de abril de 1991, se señaló para deliberación y votación de las presentes cuestiones el día 11 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Las presentes cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas se refieren a la Disposición adicional vigésima primera, apartado 15, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, de 30 de diciembre de 1984, la cual dejaba sin efecto, a partir del 1 de julio de 1985 «cualquier garantía u obligación del Estado en relación con las pensiones complementarias de Mutualidades, Montepíos y demás entidades de pensiones de funcionarios» y ello solo en cuanto contradice lo establecido en el art. 2.1 del Real Decreto-ley 19/1976 que reconoce a los funcionarios de la organización sindical del régimen anterior, la condición legal de funcionarios públicos del organismo autónomo que crea (AISS), con la plenitud de derechos estatutarios, incluidos los del Montepío que serán asegurados a todos sus afiliados, y lo dispuesto en el art. 2.1 del Real Decreto-ley 31/1977 que también reconoce los derechos adquiridos a la fecha de su entrada en vigor tanto activos como pasivos «incluidos los derechos del Montepío de funcionarios que quedan garantizados a todos sus afiliados y beneficiarios».

Los Jueces proponentes estiman que estas disposiciones de rango legal suponen el reconocimiento de «un derecho adquirido de garantía» a cargo del Estado que la Disposición cuestionada ha suprimido vulnerando el art. 9.3 C.E. Sólo se cuestiona la inconstitucionalidad del precepto en relación con algunas consecuencias que el mismo tiene sobre el Montepío de Funcionarios de la antigua Organización Sindical, en cuanto suprime la garantía u obligación del Estado de las pensiones complementarias procedente de ese Montepío. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que tal supresión operaría sólo en el caso de que dicho Montepío hubiese optado por no integrarse en el Fondo especial de MUFACE y por financiarse exclusivamente con las cuotas y aportaciones de sus socios, lo que no ha ocurrido al haberse integrado dicho Montepío en esos fondos especiales de MUFACE, lo que permitiría incluso afirmar que no se dá la hipótesis que ha servido de premisa para el planteamiento de las presentes cuestiones.

2. Con posterioridad al planteamiento de las presentes cuestiones el Pleno de este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en su STC 208/1988 sobre la constitucionalidad del mismo precepto, y también en relación con la garantía de derechos de la Mutualidad de Funcionarios de la antigua Organización Sindical. Dicha Sentencia ha desestimado un recurso de inconstitucionalidad frente a dicho precepto en el que se alegaba infracción del art. 33.3 C.E., y ha entendido que la retirada de la garantía del Estado no supone una pérdida de derechos para cuya supresión hubieran de respetarse las exigencias del art. 33.3 C.E. La doctrina sentada en dicha Sentencia es pertinente también para resolver la presente cuestión, aunque en la misma se haya alegado infracción del art. 9.3 C.E.

Según se dice en la STC 208/1988, «no sería constitucionalmente admisible el mantenimiento indefinido de una protección mutualista

privada sin base financiera, sin revisión de su nivel de prestaciones e imputando sus pérdidas a la garantía del Estado, exigiendo a éste además un trato de favor frente a otras entidades mutualistas funcionariales, incluso de naturaleza administrativa y de carácter obligatorio» (fundamento jurídico 3.º). La Disposición impugnada, considerada en su conjunto, reconoce una opción de integración en el Fondo Especial de MUFACE para hacer viable la pervivencia del Montepío, que no supone la desaparición o privación de los derechos del Montepío de Funcionarios, «sino únicamente la modificación de su régimen jurídico y la nueva delimitación de su alcance y contenido precisamente para hacer posible la conservación de la protección complementaria. Ante una situación sobrevenida de insolvencia de la entidad privada de previsión el Estado, con el respaldo del sistema público de previsión social, garantiza la posibilidad de subsistencia del Montepío y del mantenimiento de un cierto nivel de prestaciones, a través de un mecanismo aplicado hasta hora sólo para las Mutualidades obligatorias de carácter administrativo (fundamento jurídico 4.º).

Este razonamiento permite rechazar también la alegación de que la Disposición cuestionada infrinja el art. 9.3 C.E., puesto que el apartado 15 de la Disposición adicional vigésima primera de la Ley de Presupuestos del Estado para 1985 no tiene el alcance que los Jueces proponentes pretenden en relación con derechos adquiridos en materia de Seguridad Social, ni desconoce los compromisos asumidos por el Estado por los Reales Decretos-leyes 19/1976 y 31/1977, sino que, partiendo de ese compromiso, ofrece una garantía definitiva del mantenimiento del sistema complementario de protección social de la única manera financieramente posible y fiable. Hace posible, como efectivamente ha ocurrido, la integración voluntaria del Montepío en el sistema público de protección social y ello con respeto de los principios y exigencias constitucionales tanto en relación con los arts. 9.3 y 41 C.E., como con el derecho a la igualdad del art. 14 C.E.

Por todo ello, y sin necesidad de un razonamiento más explícito que se contiene en la STC 208/1988 a la que cabe remitirse, se ha de concluir que el precepto cuestionado no infringe el art. 9.3 C.E. pues no afecta a situaciones consolidadas, tiene sólo efectos para el futuro, y no suprime sino que delimita, en el único sentido constitucionalmente posible, la garantía del sistema complementario de protección social del Montepío de la AISS.

## FALLO

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

## Ha decidido

Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 278/86, 279/86 y 1.438/87, interpuestas contra el apartado 15, de la Disposición adicional vigésima primera de la Ley 30/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

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

Dada en Madrid, a once de abril de mil novecientos noventa y uno.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Rubricados.

*Voto particular que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 278/86, 279/86 y 1.438/87*

En cuanto que la presente Sentencia reitera las razones que llevaron a la decisión en la STC 208/88, disiento del criterio de la mayoría por los mismos motivos que en aquel caso expuse.

Madrid, a once de abril de mil novecientos noventa y uno.—Firmado, Francisco Rubio Llorente (rubricado).

Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

## EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 838/1986 y 916/1986, promovidos, respectivamente, por el Gobierno

**11649** Pleno. Sentencia 76/1991, de 11 de abril. Conflictos positivos de competencia 838/1986 y 916/1986 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Gobierno vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el Real Decreto 646/1986, de 21 de marzo, de modificación del Decreto 3767/1972, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Producción de Semillas y Plantas de Vivero.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega

vasco, representado por don Javier Otaola Bajeneta, y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por don Manuel María Vicens Matas, en relación con el Real Decreto 646/1986, de 21 de marzo, de modificación del Decreto 3767/1972, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Producción de Semillas y Plantas de Vivero. Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. El 23 de julio de 1986 tuvo entrada en este Tribunal un escrito de don Javier Otaola Bajeneta, interponiendo, en nombre y representación del Gobierno vasco, conflicto positivo de competencia frente al Real Decreto 646/1986, de 21 de marzo, en cuanto modifica el art. 5, apdo. 2.º, epígrafes A-4 y E, del Decreto 3767/1972, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Producción de Semillas y Plantas de Vivero, por entender que éste invade diversas competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Pide que se reconozca que la competencia controvertida corresponde al País Vasco y basa su pretensión en los siguientes fundamentos jurídicos.

Comienza el Letrado del Gobierno vasco señalando que el Real Decreto impugnado pretende justificarse en distintas Directivas del Consejo de la Comunidad Económica Europea. Ahora bien, la necesidad de traslación de normativa europea al derecho interno español no otorga competencias al Estado al margen de las que le correspondan constitucional y estatutariamente. En este sentido, se recuerda que el art. 20.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV, en adelante) habilita a éste para ejecutar los Tratados y Convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia. La referencia que el art. 93 de la Constitución realiza a la función de garantía de ejecución que ostentan el Gobierno y las Cortes debe entenderse, según la doctrina, sin perjuicio de las facultades de ejecución e implantación que les corresponda a las Comunidades Autónomas.

Tras exponer brevemente los distintos tipos de semillas existentes, señala el Letrado del Gobierno vasco que lo que se impugna es la exigencia de autorización del Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero (art. 5, apdo. 2.º, epígrafe A-4) para pasar de la categoría de «Prebase» a la de «Certificada», interfiriendo en las competencias de la Comunidad Autónoma reconocidas por distintos Reales Decretos de transferencia sobre certificación.

Por otra parte, el art. 5, apdo. 2.º, epígrafe E, de la norma impugnada establece que «El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación podrá fijar zonas cuyo ámbito geográfico supere el de una Comunidad Autónoma, en las que, debido a motivos técnicos, se regule el cultivo y la producción de determinadas especies y variedades». La redacción de este precepto es ambigua, dando lugar a distintas posibles interpretaciones. Con la anterior redacción se habían transferido competencias en la materia a las distintas Comunidades Autónomas, en especial en lo que se refiere a las patatas de siembra y a las semillas de remolacha. La actual redacción parece recortar las competencias asumidas ex art. 10.9 EAPV.

2. La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 30 de julio de 1986, acordó admitir a trámite el conflicto, dar traslado de la demanda y documentos aportados al Gobierno, abrir un plazo para alegaciones de veinte días, dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo a los efectos previstos por el art. 61.2 LOTC, y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

3. El Abogado del Estado, por escrito de 24 de septiembre de 1986, se persona en los autos solicitando ampliación del plazo para realizar alegaciones, dado el número de asuntos pendientes de despacho. La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de esa misma fecha, tuvo por personado al Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y prorrogó el plazo de alegaciones en diez días más.

4. El 4 de agosto de 1986 tuvo entrada en este Tribunal un escrito de don Manuel María Vicens Matas, interponiendo, en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, conflicto positivo de competencia frente al Real Decreto 646/1986, de 21 de marzo, en tanto que modifica el art. 5.2, epígrafes F-1 y F-2, del Decreto 3767/1972, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Producción de Semillas y Plantas de Vivero, por entender que éste invade competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Pide que se reconozca que la competencia controvertida corresponde a Cataluña, y basa su pretensión en los siguientes fundamentos jurídicos.

Comienza señalando que en un principio el conflicto se refería también a los epígrafes A-4, F-1 y F-2 del apdo. 2.º del art. 5 del Decreto 3767/1972, en la redacción dada por el Real Decreto 646/1986; ahora bien, una posterior corrección de errores de éste último, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 1 de julio 1986, suprimió del epígrafe A-4 del apdo. 2.º del citado art. 5 la referencia a la autorización del

Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero, expresiones que constituían la invasión competencial; el objeto del conflicto queda, pues, reducido a los epígrafes F-1 y F-2 del apdo. 2.º del art. 5.

La materia en la que se circunscribe la disposición en litigio cae dentro de la rúbrica «agricultura», sobre la que Cataluña posee competencia exclusiva (art. 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; EAC, en adelante). Por otra parte, el Real Decreto 2033/1983, de 29 de junio, traspasó a Cataluña los servicios del Estado en materia de semillas y plantas de vivero, incluidas las operaciones necesarias para efectuar la certificación de aquéllas. En conclusión, Cataluña cuenta con las más amplias competencias en la materia que tiene, como único límite, la ordenación general de la economía.

Por otro lado, el hecho de que la norma cuestionada se haya dictado para adaptar la legislación española a las normas de la Comunidad Económica Europea y el que, a partir de ahora, muchas funciones referentes a la producción de semillas y plantas de vivero deban llevarse a cabo de conformidad con esas normas comunitarias, en nada modifica quién sea el órgano interno encargado de ello. El Derecho comunitario no puede modificar el reparto interno de competencias, debiendo la Comunidad catalana ejecutar las obligaciones que le correspondan a tenor del art. 27.3 EAC. Tampoco el art. 93 de la Constitución habilita a ninguna modificación del reparto interno de poder, por lo que la ejecución y aplicación de las obligaciones comunitarias corresponderá al Estado o a las Comunidades Autónomas en función del sistema de distribución de competencias constitucional y estatutariamente diseñado.

Entrando en los preceptos impugnados, la nueva redacción dada al art. 5.2.º, epígrafe F-1, del Reglamento General sobre Producción de Semillas y Plantas de Vivero, por el art. 1 del Real Decreto impugnado, invade las competencias catalanas, al atribuir al Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero la facultad de extender los certificados precisos que acrediten que las semillas que se importen se corresponden a especies y categorías para las cuales haya sido reconocida la equivalencia de los procesos de producción y de los requisitos de las semillas a nivel de la CEE. Dicha previsión impide la correspondiente emisión de certificados por la Generalidad de Cataluña en contra de lo dispuesto por el art. 12.1.4 EAC y del Real Decreto de traspasos 2033/1983.

En el mismo vicio incurre el Real Decreto al otorgar al citado Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero la función de conceder la calificación de «alta calidad» para determinadas semillas y plantas de vivero.

Concluye su escrito el Abogado de la Generalidad de Cataluña solicitando que se dicte Sentencia declarando que la competencia controvertida corresponde a Cataluña y que se declare la nulidad o que no son aplicables en Cataluña los epígrafes F-1 y F-2 del apdo. 2.º del art. 5 del Decreto 3767/1972, en la nueva redacción dada por el Real Decreto 646/1986.

5. La Sección Primera de este Tribunal, por providencia de 17 de septiembre de 1986, acordó admitir a trámite el conflicto, dar traslado de la demanda y documentos aportados al Gobierno, abrir un plazo para alegaciones de veinte días, dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo, a los efectos previstos por el art. 61.2 LOTC, y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

6. El Abogado del Estado, por escrito de 3 de octubre de 1986, solicita que se acuerde la acumulación del conflicto positivo de competencia núm. 916/1986 al registrado con el núm. 838/1986, dada la identidad de objeto; solicita, asimismo, que se le conceda un nuevo plazo para formular alegaciones.

7. El Pleno del Tribunal Constitucional, por Auto de 13 de noviembre de 1986, acordó acumular el conflicto núm. 916/1986 al registrado con el núm. 838/1986.

8. El Abogado del Estado, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 13 de diciembre de 1986, realiza las alegaciones legalmente previstas. Comienza realizando algunas consideraciones sobre el contexto normativo de la disposición objeto de conflicto. En uso de la delegación otorgada por la Ley 47/1985, se dictó el Real Decreto Legislativo 442/1986, que adaptó a las exigencias comunitarias la Ley 11/1971, de Semillas y Plantas de Vivero. Este Real Decreto Legislativo no fue impugnado por las Comunidades Europeas. En él se especifican cuáles son las atribuciones sobre la materia residenciadas en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Por otra parte, de las Directivas a incorporar y del citado Real Decreto Legislativo se deduce la necesidad de garantizar las características técnicas de las semillas y plantas de vivero, estableciendo un sistema que acredite y certifique las específicas condiciones requeridas de producción, tanto a efectos nacionales como internacionales. Tras realizar una breve exposición de las competencias asumidas por las Comunidades Europeas en materia de comercialización y control de semillas y plantas de vivero, se señala que la normativa sobre la materia exigía también adaptar el Reglamento General sobre Producción de Semillas y Plantas de Vivero y las Reglamentaciones técnicas de las distintas especies. Esa es la finalidad que ha cumplido el Real Decreto 646/1986 ahora impugnado.

El Abogado del Estado procede a continuación a centrar el objeto de los conflictos, señalando que, pese a la impugnación realizada por el Gobierno Vasco, no procede tener por recurrido el epígrafe A-4 del art. 5.2, ya que, según se puso de manifiesto por corrección de errores, el inciso objeto de litigio quedó suprimido.

En el análisis de los títulos competenciales invocados se señala que las competencias en materia de agricultura tienen su límite en la ordenación general de la economía, competencia que corresponde al Estado. En virtud de esa competencia, el Estado puede dictar regulaciones unitarias de control de carácter reglamentario para asegurar y garantizar la eficacia y uniformidad del control de producción de todas las generaciones de semillas anteriores a la semilla certificada. Pero, además, puede gestionar las medidas de control cuando resulte imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector o para garantizar el cumplimiento de una norma de Derecho derivado europeo.

En todo caso, el título específico en el que se basa la intervención estatal es el del art. 149.1.10 C.E.; comercio exterior. Esta competencia está reservada de manera exclusiva al Estado, incluyendo, pues, las medidas de ejecución, tal y como ha recomendado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por otra parte, se discute en el presente conflicto la competencia para incorporar al ordenamiento interno las previsiones de las Directivas Comunitarias. Dicha tarea debe incluirse en el contexto de las relaciones internacionales, siendo inexcusable la competencia estatal ex art. 93 C.E., sin necesidad de acudir a otros títulos competenciales. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que la necesaria interpretación uniforme de un Tratado Internacional justifica la naturaleza básica de una intervención estatal (SSTC 26/1982 y 44/1982).

El desarrollo y ejecución de normas comunitarias europeas hacen que se trascienda del ámbito autonómico, apelando a la necesaria intervención del Estado. Las cuestiones comunitarias se conectan con el interés general, tanto más cuando, como en el presente caso, se trata de garantizar las condiciones de comercialización de semillas y plantas en territorio nacional y comunitario.

Señala, asimismo, el Abogado del Estado que coincide con las Comunidades Autónomas en entender que el orden constitucional de competencias no resulta alterado por el ingreso de España en la Comunidad Europea; lo que sucede es que en el presente caso la competencia estatal viene avalada por títulos como comercio exterior (art. 149.1.10 C.E.) y las competencias económicas (art. 149.1.13 C.E.). Hay que apuntar, de igual forma, que la obligatoriedad de adaptar y modificar el ordenamiento estatal como consecuencia de la aprobación de normas de la CEE producirá de ordinario la necesidad de dictar normas de ordenación general ya que deben de ser cumplidas por igual en todo el territorio nacional; única forma de satisfacer las obligaciones internacionales.

A continuación se realizan algunas matizaciones sobre el alcance del art. 93 C.E. Este no es ningún *novum* respecto de la lista del art. 149.1 C.E., concretando competencias del Estado. La garantía de cumplimiento se extiende a todas las competencias derivadas de la Constitución, incluidas las de las Comunidades Autónomas, sin que puedan equipararse garantías de cumplimiento (estatal) y cumplimiento, en el que opera el reparto interno de competencias. Los arts. 20.3 EAPV y 27.3 EAC no añaden, pues, competencia nueva alguna, enunciando una obligación (STC 58/1982).

Respecto de las impugnaciones concretas realizadas se indica lo siguiente:

a) La argumentación dada para impugnar el apdo. E del art. 5.2 es parca, poniendo de manifiesto la debilidad de la pretensión. En todo caso, el art. 5 de la Ley 11/1971, en su nueva redacción, ampara plenamente la letra del precepto. Las competencias en materia de ordenación económica permiten precisar una actuación unitaria en el territorio del Estado para asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas. Los productores pueden adquirir semillas en cualquier zona del territorio guiándose en sus decisiones de criterios técnicos y económicos. Ello exige la necesidad de conocer a nivel nacional las perspectivas de abastecimiento en campañas venideras, y para ello es necesario una estadística centralizada en el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero. Además, difícilmente se obtendrán todas las generaciones de semilla en el ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma. En consecuencia, el criterio de territorialidad avala la competencia estatal, superándose los intereses de una sola Comunidad Autónoma (art. 137 C.E.). El precepto impugnado se refiere a la superación del ámbito de una Comunidad Autónoma.

b) Los epígrafes F-1 y F-2 del art. 5.2, también impugnados, encuentran cobertura en el art. 5 de la Ley 11/1971 y en el título competencial comercio exterior del art. 149.1.10 C.E.

Concluye el Abogado del Estado suplicando que se dicte Sentencia declarando que las competencias controvertidas corresponden al Estado.

9. El Pleno, por providencia de 9 de abril de 1991, acordó señalar el día 11 siguiente para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Los conflictos acumulados que deben resolverse en la presente Sentencia se plantean por los Gobiernos vasco y catalán contra distintos aspectos de la nueva redacción dada al Reglamento General sobre Producción de Semillas y Plantas de Vivero por el Real Decreto 646/1986, de 21 de marzo. Antes de analizar las cuestiones suscitadas conviene precisar que, tal y como pone de manifiesto el Abogado del Estado, parte de las impugnaciones realizadas por el Gobierno vasco han quedado sin contenido. En efecto, en el conflicto de competencias registrado con el núm. 838/1986, el representante del Ejecutivo vasco recurrió, entre otros extremos, la nueva redacción dada al epígrafe A-4 del apdo. 2.º del art. 5 del Reglamento citado, basando esta impugnación exclusivamente en que se atribuían determinadas facultades al Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero. Sin embargo, una posterior corrección de errores del Real Decreto 646/1986, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 1 de julio, hizo desaparecer la referencia al mencionado Instituto. Con independencia de la valoración que pueda hacerse de esta corrección de errores desde el punto de vista de la técnica normativa, como consecuencia de la misma, y a pesar del silencio del Abogado del Gobierno vasco al respecto, debe entenderse que el conflicto en este punto ha quedado privado de contenido.

2. Por otra parte, el Gobierno vasco cuestiona también el epígrafe E del apdo. 2.º del art. 5 del reiteradamente citado Reglamento General sobre Producción de Semillas y Plantas de Vivero que dispone que «el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación podrá fijar zonas cuyo ámbito geográfico supere el de una Comunidad Autónoma, en las que, debido a motivos técnicos, se regule el cultivo y la producción de determinadas especies o variedades». La impugnación se basa exclusivamente en que «este punto tiene una redacción ambigua, de modo que pueden caber distintas interpretaciones», y procede a señalar que, «por el momento», la regulación por motivos técnicos se aplica a la patata de siembra y a las semillas de remolacha, y que tal regulación había sido transferida a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ahora bien, no se hace referencia a disposición normativa o acto alguno de la Administración del Estado que incida en éstos u otros cultivos que se estiman de competencia autonómica. Únicamente parece entenderse —dada la parquedad de la argumentación— que se impugna la posibilidad de que, amparándose en una determinada interpretación de la norma de que se trata, el Ministro de Agricultura pretenda, en el futuro, y eventualmente, reducir o recortar la competencia autonómica en esta materia. Centrada la queja en estos términos, no cabe apreciar la existencia de conflicto competencial alguno. En efecto, se limita el promotor del conflicto a formular una crítica a la redacción de un precepto, señalando el riesgo de que sea interpretado en contra del reparto de competencias constitucionales y estatutariamente establecido; ello supone el planteamiento de un conflicto meramente cautelar en este punto. Según reiterada doctrina, no cabe plantear este tipo de conflictos, ya que «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» (STC 67/1983).

3. Desechadas las dos impugnaciones contenidas en el primero de los conflictos acumulados en esta causa, sólo cabe pronunciarse sobre la impugnación de la nueva redacción de los epígrafes F-1 y F-2 del apdo. 2.º del art. 5 del Reglamento objeto de controversia. El aspecto concreto de los preceptos que se impugna es el relativo a la facultad que se otorga al Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero, respectivamente, para extender los certificados que se imponen con el objeto de conceder licencias de importación, cuando éstas sean exigibles (epígrafe F-1), y para calificar de «alta calidad» las semillas y plantas de vivero importadas cuando así lo exigen las correspondientes partidas arancelarias (epígrafe F-2).

Varios son los títulos competenciales aducidos por ambas partes en apoyo de la titularidad competencial controvertida: la Generalidad de Cataluña invoca su competencia en materia de agricultura (art. 12.1.4 EAC); el Abogado del Estado, por su parte, aduce las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.) y en materia de comercio exterior (art. 149.1.10 C.E.). Además, y como consideraciones previas, y dado que el Real Decreto impugnado tiene por finalidad dar cumplimiento a distintas directivas del Consejo de la Comunidad Económica Europea, tanto las Comunidades Autónomas recurrentes como el Abogado del Estado realizan amplias reflexiones sobre el orden de competencias en relación con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Comunidad Europea. Sin embargo, a la vista de las cuestiones que se plantean en el presente conflicto, y de la misma literalidad de las alegaciones de las partes, cabe concluir que esas reflexiones no tienen relevancia efectiva alguna a la hora de determinar la titularidad de la competencia controvertida. En efecto, tanto la representación del Gobierno vasco como la del Consejo de Gobierno de la Generalidad vienen a mantener que la necesidad de traslación de la normativa europea al derecho interno español no tiene que suponer un aumento de las competencias del Estado, por lo que, en la materia de que se trata, han de seguirse los criterios del reparto constitucional y

estatutario de competencias; sin que, por lo demás, las Comunidades Autónomas cuestionen la competencia estatal para transponer directivas comunitarias, pues lo que cuestionan es, específicamente, si las funciones ejecutivas de certificación de semillas de que se trata pertenecen al Estado o a las Comunidades Autónomas. El Abogado del Estado, a su vez, viene a reconocer explícitamente que el desarrollo y ejecución normativa de la norma europea habrá de discurrir a través del orden competencial establecido, y que el orden constitucional de competencias no resulta alterado por el ingreso de España en la Comunidad Europea, ni por la promulgación de normas comunitarias, y funda la competencia estatal en títulos constitucionales, sin referencia a las normas comunitarias, cuyo desarrollo lleva a cabo el Real Decreto que se impugna.

No se invoca, pues, en ningún momento, razón o argumento alguno para considerar que el reparto constitucional y estatutario de competencias en la materia en cuestión se haya visto alterado en virtud de los mandatos comunitarios que se desarrollan; por el contrario, las partes en presencia coinciden en que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deberán cumplir las obligaciones que a España corresponden en cuanto miembro de la Comunidad Europea, atendiendo al reparto interno de competencias. Así, por otra parte, lo ha señalado ya este Tribunal en su STC 252/1988, en que manifestó que «son, en consecuencia, las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas». Nada hay ahora que añadir al respecto, sin que sea necesario realizar pronunciamiento alguno, por otro lado, sobre la corrección de las afirmaciones de las partes en torno al alcance, en términos generales, de sus obligaciones respectivas a este respecto, ya que tales afirmaciones se realizan sin referencia a los términos concretos del conflicto, y en nada afectan, por tanto, al razonamiento a seguir para solucionar la presente controversia.

4. De los títulos invocados por el Abogado del Estado para fundar la competencia estatal (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y comercio exterior) ha de rechazarse el referente a las competencias genéricas del Estado en materia económica, apoyado en el art. 149.1.13 de la Constitución, y en el límite que la ordenación general de la economía representa para las competencias catalanas en materia de agricultura (art. 12.1 del EAC). Por una parte, y como más adelante se verá, el título relativo al comercio exterior, también de indudable contenido económico, resulta más específico que el genérico del art. 149.1.13 de la Constitución. Pero además, y como ya ha señalado este Tribunal (por ejemplo, en su STC 125/1984), la ordenación general de la economía que corresponde al Estado no puede extenderse de forma excesiva hasta enmarcar en él cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general. Y no deja de ser indicativo al respecto que el Real Decreto impugnado (como resulta de la citada corrección de errores) no encomiende a la autoridad estatal el control, en general, de la calidad de semillas y plantas de vivero; control que, de acuerdo con su competencia, podrá, por tanto, corresponder a las Comunidades Autónomas, y, en el caso de Cataluña así resulta de los términos del Real Decreto de Traspasos 2033/1983. En consecuencia, y partiendo de la misma normativa estatal, no cabe apreciar que el control de calidad de semillas se incardine en la ordenación general de la economía o en la planificación general de la actividad económica.

5. El conflicto, pues, hay que encuadrarlo en los dos títulos restantes: agricultura y comercio exterior. La búsqueda del título prevalente debe llevarse a cabo a partir de la naturaleza de la norma enjuiciada para concretar cuál de los dos resulta aplicable. El epígrafe F del apdo. 2.º del art. 5 del Reglamento General sobre Producción de Semillas y Plantas de Vivero no tiene la finalidad de regular genérica-

mente los procesos de catalogación y análisis de calidad de semillas y plantas de vivero, materia que cae dentro de la competencia de Cataluña, como pone de manifiesto el citado Real Decreto de Traspasos 2033/1983 (apdo. B-6 del anexo); la finalidad específica del precepto ahora impugnado, según se deduce de su propio encabezamiento, es la de fijar las «normas técnicas sobre semillas importadas», y, más concretamente, y como expresa el apdo. F.1, sobre semillas importadas de países terceros, esto es, fuera del ámbito de la CEE. Entre estas normas figura la determinación del organismo habilitado para desarrollar unas tareas obviamente ejecutivas, calificación y certificación de semillas a partir de unos criterios preestablecidos, tareas que afectan a productos agrícolas a unos efectos muy concretos: su importación. Este último dato es el que resulta fundamental dentro del precepto cuestionado para concretar el ámbito competencial en el que se encuentra la norma impugnada, ya que su finalidad es asegurar las condiciones de comercialización desde el exterior de unos productos para su entrada en el mercado nacional e intracomunitario. No es, pues, una simple operación con incidencia indirecta o mediata en el comercio exterior, lo que en sí mismo no justificaría, sin más, la invocación de este título competencial (STC 125/1984); por el contrario, se trata de una acción típica dentro de una de las actividades en él enmarcable: el control de productos importados. En consecuencia, debe ser el título comercio exterior del art. 149.1.10 el prevalente, dada su mayor especificidad.

Según este precepto constitucional, y tal como ha señalado este Tribunal, el art. 149.1.10 de la Constitución reserva la materia comercio exterior de manera íntegra y exclusiva al Estado (STC 1/1982), incluyendo, pues, medidas de control e inspección (SSTC 32/1983 y 42/1983).

La conclusión que hay que extraer de lo expuesto es que la competencia controvertida corresponde al Estado. Ello no prejuzga la posibilidad de que éste, junto con las Comunidades Autónomas, pueda encontrar instrumentos técnicos de colaboración y cooperación que permitan que acciones meramente ejecutivas como aquellas en las que trae su origen el presente conflicto puedan llevarse a cabo por órganos técnicamente capaces de manera descentralizada cuando razones de eficacia administrativa puedan así aconsejarlo.

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que la impugnación del epígrafe A-4 del apdo. 2.º del art. 5 del Reglamento General sobre Producción de Semillas y Plantas de Vivero ha quedado privada de contenido al haber desaparecido su objeto.

2.º Declarar que no ha lugar a la resolución de la impugnación del epígrafe E del mismo precepto.

3.º Declarar que la competencia controvertida de los epígrafes F-1 y F-2 del apdo. 2.º del ya citado art. 5 corresponde al Estado.

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

Dada en Madrid a once de abril de mil novecientos noventa y uno.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.

**11650** Pleno. Sentencia 77/1991, de 11 de abril. Recurso de amparo 1.093/1988. Contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo, dictada en autos sobre pensión de viudedad. Supuesta vulneración del principio de igualdad.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.093/1988, interpuesto por doña María Mercedes Tortosa Belda, representada por la Procuradora de los

Tribunales doña Antonia Montiel Ruiz y asistida del Letrado don J. A. Moreno-Galvache y Caballero, contra la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 3 de mayo de 1988. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado por el Procurador de los Tribunales don José Granados Weil y asistido del Letrado don Juan Manuel Sauri Manzano. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer del Pleno.

#### I. Antecedentes

1. Tras serle designado Procurador y Abogado del turno de oficio, según solicitaba en el escrito presentado en este Tribunal el 13 de junio de 1988, doña Mercedes Tortosa Belda, representada por doña Antonia Montiel Ruiz, por escrito registrado en el Tribunal el posterior 6 de octubre, interpone recurso de amparo contra la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo (T.C.T.) de 3 de mayo de 1988, dictada en autos sobre pensión de viudedad. Invoca los arts. 24 y 14, en relación con el 32.1 de la Constitución.