

9033 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 779/1984. Sentencia núm. 53/1988, de 24 de marzo de 1988.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia, núm. 779/84, promovido por el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Javier Otaola Bajerreta, en relación con determinados preceptos de la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 19 de junio de 1984, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario para actos de carácter científico. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Letrado del Estado y Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el día 10 de noviembre de 1984, don Javier Otaola Bajerreta en nombre y representación del Gobierno Vasco interpone conflicto de competencia contra la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 19 de junio de 1984 («BOE» núm. 157, de 2 de julio) por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario para actos de carácter científico.

2. El requerimiento de incompetencia a que se refiere el art. 64 de la LOTC en relación con la Orden ahora impugnada fue dirigido al Gobierno el día 31 de septiembre de 1984 habiéndolo rechazado éste el 5 de octubre siguiente en cumplimiento del Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros el día 3 anterior.

3. Los fundamentos de la pretensión actora son los siguientes:

A) En primer lugar, estima el Gobierno Vasco que la Orden que da origen al presente conflicto no debe entenderse incluida, como el Gobierno de la Nación pretende al contestar el requerimiento que se le dirigió, dentro de la materia de investigación científica, sino, por el contrario, como una medida adoptada dentro del ámbito propio de la Sanidad. Es con esta materia, en efecto, con la que la Orden impugnada guarda una relación directa, siendo por el contrario puramente indirecta la que mantiene con la actividad de investigación científica. Los actos cuyo reconocimiento se regula no son actos que innoven el conocimiento científico, sino que simplemente lo difunden, y la finalidad que con la mencionada Orden se persigue no es la de ayudar a la investigación, sino la de facilitar la actividad sanitaria, poniendo los conocimientos adquiridos a disposición de la Administración.

En materia de Sanidad la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco es indudable en virtud de lo dispuesto en el art. 18 de su Estatuto de Autonomía, que le atribuye el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado. No puede sostenerse en modo alguno que la Orden aquí impugnada forme parte de la legislación básica, como tampoco cabe afirmar que la finalidad que con ella se persigue sea la de coordinación general en los términos en que esta coordinación debe ser entendida según la doctrina de este Tribunal, especialmente recogida en su STC 42/1983, de 20 de mayo.

Siendo, en consecuencia, una decisión que ha de inscribirse dentro del campo de la Sanidad y no formando parte de aquellas decisiones que, dentro de tal campo, la Constitución (art. 149.1.16) reserva al Estado, la competencia correspondía, en este caso, a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

B) Con independencia de todo lo anterior, la representación del Gobierno Vasco precisa, además, que el art. 4 de la Orden impugnada, que impone a las Asociaciones Científicas de carácter sanitario oficialmente reconocidas la obligación de remitir anualmente determinados datos a la Subsecretaría de Sanidad y Consumo, infringe lo dispuesto en el art. 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, según el cual esta Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre las Fundaciones y Asociaciones de carácter docente cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco. Puntualiza la indicada representación que no puede negarse el derecho y el interés del Estado en conocer la información a que tal artículo se refiere, pero afirma que ese conocimiento debe

alcanzarse a través de la cooperación con la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el criterio mantenido por el Tribunal Constitucional en sus SSTC 18/1984 y 64/1984.

C) Concluye, por último, la demanda, argumentando que la Orden impugnada ha de ser entendida como un simple acto de ejecución en materia sanitaria, ejecución que corresponde en el País Vasco a los órganos propios de la Comunidad Autónoma. La realización por el Estado de actos de ejecución de esta índole obliga a mantener dos sistemas de ejecución paralelos, con cuanto ello tienen de disfuncional y de contrario al espíritu propio de la Constitución.

4. Por providencia de 21 de noviembre de 1984, la Sección tercera del Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado, hacer pública su formalización, dar traslado de la demanda al Gobierno de la Nación concediéndole un plazo de veinte días para aportar cuantos documentos y alegaciones estimase necesario, y dirigir una comunicación al Presidente de la Audiencia Nacional a efecto de lo dispuesto en el art. 61.2 LOTC.

5. Dentro del plazo concedido por la providencia a que se refiere el apartado anterior, el Abogado del Estado se opone, en nombre del Gobierno, a la pretensión deducida por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Apoya su oposición a la demanda en las siguientes razones:

A) La Orden impugnada no puede ser encuadrada en modo alguno dentro de la Sanidad, pues no contiene ni regulación ni ejecución alguna de cuestiones sanitarias. Es, simplemente, una medida de fomento de la investigación científica dentro del ámbito sanitario. El hecho de que la investigación que se fomenta sea la relativa a este ámbito, o a cualquier otro en el que la Comunidad Autónoma del País Vasco tenga competencia, no puede ser utilizado en modo alguno como argumento para restringir una competencia que la Constitución atribuye al Estado sin limitación alguna. Tampoco puede sostenerse que no se trate de una medida de fomento de la investigación aduciendo que con ella no se persigue alcanzar nuevos conocimientos, sino simplemente transmitir los ya obtenidos, pues es claro que el fomento de la investigación incluye, también, el de la transmisión, conocimiento, divulgación y aplicación de sus resultados.

B) Aunque se admitiese que, efectivamente, la Orden debe ser considerada como ejercicio de las competencias que al Estado corresponden sobre la Sanidad, tampoco podría auguirse, a partir de ello, que la Orden está viciada de incompetencia pues al Estado le corresponde la coordinación de la Sanidad, y la Orden en cuestión puede y debe ser entendida como una medida de coordinación; no de coordinación entre la Sanidad y otros sectores materiales concretos, pero sí de coordinación entre la Sanidad y la actividad investigadora.

C) Por último, arguye el Abogado del Estado, a mayor abundamiento, hay que tener en cuenta que la dimensión del interés sanitario que con la Orden cuestionada se fomenta es la nacional, de ámbito superior al de la Comunidad Autónoma y sustraído, por tanto, a la competencia de ésta.

6. Por providencia del Pleno de 22 de marzo se señaló para deliberación y fallo del presente conflicto el día 24 del corriente mes de marzo.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La impugnación que el Gobierno vasco hace de la Orden del Ministerio de Sanidad de 19 de junio de 1984 se basa, en primer término, en la supuesta invasión que dicha Orden hace de la competencia específica que otorga a la Comunidad Autónoma del País Vasco el art. 18 de su Estatuto para el «desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de Sanidad interior».

Es claro que tal invasión competencial, de existir, no podría acarrear la anulación de la Orden objeto del conflicto ni el reconocimiento de la competencia del Gobierno Vasco para dictar otra de idéntico contenido, pues dada la potencial heterogeneidad que en el sistema español tienen los ámbitos competenciales de las distintas Comunidades Autónomas y la limitación territorial del poder de éstas, si la Orden en cuestión adoleciese efectivamente del vicio que se le imputa, nuestra decisión no podría ser otra que la de, sin anularla, declararla inaplicable en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco o, más precisamente, declarar que allí sólo puede ser aplicada como Derecho supletorio (art. 149.3 C.E.).

El enunciado de esta obviedad sería manifiestamente superfluo si no tuviera otra finalidad que recordarla. No se reduce a esto, sin embargo, nuestro propósito al traerla ahora a colación. Pretendemos simplemente colocar en su marco adecuado el conflicto que ante nosotros se trae, y que tiene por objeto, como es obvio, no una regulación, si no una medida de fomento.

Es propio de las medidas de este género, en efecto, a diferencia de las de ordenación o regulación, no impedir ni entorpecer medidas análogas adoptadas por otros órganos del poder como la experiencia cotidiana nos enseña y, en consecuencia, el único sentido que cabe atribuir al presente conflicto de competencia no es el de que el Gobierno Vasco se pretenda impedido o estorbado para adoptar medidas de fomento análogas, sino el de que reclama para sí la competencia exclusiva de declarar de «interés sanitario» los actos científicos que tengan lugar en el territorio de esa Comunidad Autónoma, manteniendo para tal declaración los efectos extensivos a todo el territorio nacional, que la Orden impugnada le atribuye. El vicio de incompetencia radicaría así no en lo que la Orden dice, sino en lo que omite. En no haber precisado que sólo el Gobierno Vasco puede designar los actos que han de beneficiarse de las ventajas que a la declaración de interés sanitario atribuye el Gobierno de la Nación cuando esos actos tienen lugar en aquella parte del territorio nacional.

Bastaría esta simple constatación para evidenciar lo infundado de la demanda, pues bien es claro que la territorialidad de las competencias autonómicas impide que los poderes centrales del Estado establezcan ordenaciones o regulaciones de materias reservadas a la competencia de las Comunidades Autónomas (e incluso medidas de fomento que sean inescindibles de tal regulación, como ya dijimos en nuestra STC 125/1984) esa misma territorialidad hace imposible que los Gobiernos de las Comunidades Autónomas fomenten con medios ajenos, esto es, con recursos o beneficios dependientes de u otorgados por otros poderes, las actividades realizadas dentro de su propio territorio, a menos que estos otros poderes los pongan a su disposición, pues la limitación territorial opera aquí respecto de los efectos que la medida de fomento entraña, no con referencia a la localización de la actividad distinguida o fomentada, máxime cuando, como aquí es el caso, la distinción se otorga en razón de valores o méritos que no son, en modo alguno, locales.

A esta consideración, por sí suficiente para rechazar el conflicto, cabe añadir la que resulta de la polémica entre las partes en cuanto a cuál sea el título competencial al que cabe referir la Orden del Ministerio de Sanidad. En tanto que para el Abogado del Estado (que también utiliza, claro está, la argumentación derivada de la naturaleza de la Orden, que antes hemos desarrollado), la Orden puede y debe ser entendida, en razón a los actos a los que se refiere, como medida relativa a la investigación científica y técnica cuyo fomento y coordinación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.15 C.E.), para el Abogado del Gobierno Vasco es, en virtud del título que permite atribuir, una disposición relativa a la sanidad.

Aunque en otros muchos casos hemos recurrido, para resolver controversias de este género, al procedimiento de determinar cuál de los dos títulos competenciales había de ser considerado prevalente por guardar una relación más intensa con la normativa objeto de conflicto, no hay necesidad de acudir aquí a un procedimiento semejante. Uno de los títulos en presencia (el de fomento de la investigación científica y técnica) es, como determinado en razón de un fin, susceptible de ser utilizado respecto de cualquier género de materias con independencia de cuál sea el titular de la competencia para la ordenación de éstas. De otro modo, en efecto, por la simple sustracción de las materias sobre las que las Comunidades Autónomas han adquirido competencia el título competencial que reserva al Estado, como competencia exclusiva, el fomento de la investigación científica y técnica quedaría, como dice el Abogado del Estado, vaciado de todo contenido propio, sin que quepa tampoco restringir en modo alguno el concepto de «fomento de la investigación» al apoyo de actividades directamente conducentes a descubrimientos científicos o a avances técnicos, pues también la divulgación de los resultados obtenidos es, sin duda, un medio de fomentar y coordinar la investigación.

2. Problema bien distinto es el que suscita la impugnación del art. 4 de la Orden del Ministerio de Sanidad, por el que se impone a «todas las asociaciones científicas de carácter sanitario reconocidas oficialmente de acuerdo con la vigente Ley de Asociaciones», la remisión anual a la Subsecretaría de Sanidad y Consumo de una serie de datos que el precepto enumera.

El Gobierno Vasco reprocha a esta disposición la infracción de la competencia exclusiva que el Estatuto de Autonomía (art. 10.13) otorga a la Comunidad del País Vasco sobre las «Fundaciones y Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico,

asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco», reproche al que el Abogado del Estado no da respuesta alguna.

Aunque el precepto se incluya en una disposición que es típicamente, según queda dicho, una medida de fomento, es claro que el art. 4 que ahora analizamos no ofrece beneficio o ayuda alguna a quien libremente lo solicite, sino que impone a todas las Asociaciones científicas de carácter sanitario un deber concreto, cuyo incumplimiento, cabe pensar, está sancionado por la imposibilidad de acceder en su día a los beneficios que entraña el reconocimiento de interés sanitario a los actos por ellas organizados.

Esta consecuencia desfavorable, sea cual fuere su trascendencia, pesa de distinta forma sobre las Asociaciones cuya actuación se desenvuelve por entero dentro de la esfera de la competencia estatal y la de aquellas otras que, por desarrollar sus funciones predominantemente en el territorio de una Comunidad Autónoma con competencia en esta materia, han de relacionarse simultáneamente con dos Administraciones distintas, la del Estado y la de la Comunidad Autónoma. La duplicidad es inevitable, claro está, cuando esas dos potestades nacen de distintos títulos competenciales *ratione materiae*, pero carece de toda justificación y es constitucionalmente ilícita cuando no es así. Y ello no tanto en razón de la carga que pesa sobre el ciudadano o de la evidente inconveniencia de duplicar las estructuras administrativas, sino fundamentalmente por la consideración de que, si bien es innegable la superioridad del poder estatal sobre el regional, éste tiene constitucionalmente garantizada su integridad dentro del ámbito que le es propio, esto es, dentro del ámbito definido por el respectivo Estatuto de Autonomía y no puede ser menoscabado por la injerencia en ese ámbito de ningún otro poder.

En el presente caso es evidente que ni el fomento de la investigación científica y técnica (149.1.15), ni la coordinación sanitaria (149.1.16) autorizan al Estado para imponer a estas Asociaciones un deber de información que sólo les afecta en cuanto Asociaciones, puesto que es independiente de cuáles sean los proyectos reales que tales Asociaciones tienen respecto de su propia actividad en esos campos. Al obrar así el Estado se interfiere en el ámbito propio de autonomía que a la Comunidad Autónoma del País Vasco confiere el art. 10.13 de su Estatuto y, en consecuencia, lesiona su competencia, pues es de la Administración del País Vasco y no directamente de los particulares, de la que la Administración del Estado ha de recabar los datos que a sus propias funciones interesan.

La verificación de esta intromisión en el ámbito de la competencia autonómica no puede llevarnos, sin embargo, en virtud de razones antes expuestas, a la invalidación de la norma estatal, sino sólo a declarar su inaplicabilidad dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

FALLO

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

Ha decidido:

Estimar parcialmente el conflicto planteado y, en consecuencia, Declarar que el art. 4 de la Orden del Ministerio de Sanidad de 19 de junio de 1984 no es aplicable en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

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

Dada en Madrid a veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y ocho.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer.—Luis López Guerra.—Rubricado.