

alguno a la libertad sindical de la recurrente. Por lo que ha de desestimarse el recurso planteado, y no acceder a las pretensiones deducidas por la actora.

FALLO

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

619 Pleno. Sentencia 209/1989, de 15 de diciembre. Conflicto positivo de competencia 631/1985. Promovido por el Gobierno de la Nación respecto del Decreto 22/1985, de 7 de marzo, del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Cabrales» y su Consejo Regulador.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; 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, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 631/1985, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, respecto del Decreto 22/1985, de 7 de marzo, del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Cabrales» y su Consejo Regulador. Ha sido parte el citado Consejo de Gobierno, representado por el Abogado don Raúl Bocanegra Sierra, y Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 4 de julio de 1985, el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, presentó ante este Tribunal escrito de planteamiento de conflicto positivo de competencia frente al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con su Decreto 22/1985, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Cabrales» y su Consejo Regulador, publicado en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» núm. 67, de 21 de marzo de 1985, haciendo el recurrente invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución.

2. Con fecha 8 de mayo de 1985, el Consejo de Ministros acordó dirigir al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias requerimiento de incompetencia respecto de la disposición mencionada, ya que ésta se había dictado sin que hubieran tenido lugar consultas previas al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y sin que en la referida norma se previera la ratificación de dicho Ministerio, extremos, ambos, contemplados en el Real Decreto 3403/1983, de 7 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado en materia de agricultura al Principado de Asturias. En consecuencia, la Comunidad Autónoma habría infringido el art. 12, d), de su Estatuto, al no efectuarse la colaboración con el Estado que aquél establece. Asimismo, el Decreto 22/1985 incurriría también en incompetencia, al derogar una norma estatal, la Orden ministerial de 9 de mayo de 1981, lo que únicamente el Estado puede hacer. Por todo ello, se requería al Principado de Asturias para que procediera a derogar el citado Decreto.

Recibido el requerimiento, el Consejo de Gobierno del Principado decidió, en su reunión del siguiente 30 de mayo, rechazarlo en lo atinente a la derogación del Decreto 22/1985, «por considerar que los motivos de infracción alegados se refieren a cuestiones puntuales del procedimiento de elaboración del Reglamento y de su contenido, pero que no afectan a su totalidad», y, en cambio, atender el requerimiento «en lo que se refiere a la infracción alegada del art. 12, d), del Estatuto de Autonomía para Asturias, modificando el citado Decreto con la incorporación al mismo, a continuación de su art. 2, de una disposición adicional del siguiente tenor literal:

«El Reglamento aprobado no producirá efectos en lo que respecta a la promoción y defensa de la Denominación de Origen «Cabrales» por la Administración del Estado, en los ámbitos nacional e internacional, en tanto no sea ratificado por la misma.

Una vez producida, la ratificación será publicada en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» y de la provincia.»

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid a catorce de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

La Comunidad requerida resolvió atender el requerimiento también en lo concerniente a la disposición derogatoria, que fue sustituida por otra de este tenor:

«Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo preceptuado en el presente Decreto.»

Tales modificaciones se recogen en el Decreto 56/1985, de 30 de mayo («Boletín Oficial del Principado de Asturias» del 17 de junio).

El 26 de junio acordó el Consejo de Ministros considerar no atendido el requerimiento y ordenar a la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional el planteamiento del conflicto.

3. En su escrito impugnatorio, el Abogado del Estado sostiene que el Decreto 22/1985, objeto del conflicto, supone una contravención clara y directa del Real Decreto 3403/1983, de 7 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado en materia de agricultura al Principado de Asturias, en el que se precisa que al Estado le corresponde ser consultado previamente en esta materia [apartado B.1, c)] y la ratificación y asunción de los reglamentos de denominaciones de origen, a efectos de su promoción y defensa en el ámbito nacional e internacional [apartado B.1 h)], sin que tales consultas y ratificación se hayan producido:

a) En cuanto a las consultas, éstas, de conformidad con el Real Decreto de Traspasos, han de ser «las necesarias», o sea, todas aquellas que resulten imprescindibles para llegar a un acuerdo entre ambas Administraciones. De existir en este caso consultas, lo fueron con relación a textos antiguos y no al texto definitivo del Reglamento, y además afectaban sólo a aspectos parciales, de modo que después se introdujeron importantes modificaciones hasta aprobarse un texto de cuyo contenido global no ha tenido conocimiento el Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (I.N.D.O.) antes de la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias». Por todo ello, los escasos contactos mantenidos no pueden asimilarse a una verdadera colaboración.

b) En relación con la ratificación, es claro que la Comunidad Autónoma no puede distinguir, a efectos de la entrada en vigor del Decreto, entre el ámbito regional y el nacional e internacional. La ratificación necesaria del Estado es a todos los efectos, «sin que en el ordenamiento espacial quepa la sorprendente construcción de una norma válida en una Comunidad Autónoma, pero ineficaz en el resto del territorio nacional».

En este sentido —prosigue diciendo el Abogado del Estado— deben hacerse dos precisiones. La primera es que no cabría afirmar que la Comunidad se ha limitado a publicar la modificación del Reglamento, quedando siempre a salvo la posibilidad de que el Estado conceda o deniegue su notificación posterior. Semejante argumentación (que en cualquier caso no resuelve la ausencia de la previa consulta) tropezaría con el hecho de que nos encontramos con una norma autonómica plenamente eficaz y en vigor, sin que nada en ella limite o condicione el despliegue de sus efectos jurídicos; y, además, «el suponer viva la competencia estatal de ratificación o no ratificación, aparte de la enorme inseguridad jurídica que comportaría, conllevaría el entender una limitación de la eficacia de la norma que carece de base en la misma». Es, pues, evidente que la norma autonómica no se debió publicar sin la previa ratificación estatal y que, en todo caso, debió incluir expresamente en su texto que quedaba a reserva de la ulterior ratificación del Estado.

En segundo lugar, el Decreto impugnado invade la competencia exclusiva del Estado sobre comercio exterior (art. 149.1.10.^a de la C.E.), al prever materias referentes al registro de exportadores (arts. 25, 32 y 49).

c) La violación del Decreto de transferencias obliga a examinar el carácter y significación de esta clase de normas, con el fin de precisar el alcance que pueda revestir su infracción. A este propósito, el Abogado del Estado evoca diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (SSTC 25/1983, 76/1983, 88/1983 y 113/1983), considerando luego que, en cuanto en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias, y conforme a un procedimiento directamente fundado en la Constitución y en el Estatuto, se asume por el Estado y por la Comunidad Autónoma una determinada interpretación de las reglas de distribución de competencias, la modificación unilateral de los criterios reflejados en el correspondiente Real Decreto de transferencias supone una vulneración del art. 147.2 de la C.E. y de la disposición transitoria cuarta del Estatuto

de Autonomía para Asturias, y, especialmente, del principio constitucional de lealtad y buena fe que han de inspirar las relaciones entre las distintas organizaciones territoriales del Estado.

Ello tiene tanta más importancia cuanto que, en este caso, el Decreto de transferencias posee una especial significación: Ser el instrumento jurídico que concreta y realiza la distribución de competencias en esta materia, de acuerdo con el propio Estatuto de Autonomía.

En virtud de todo lo anterior, el representante del Gobierno de la Nación suplica que este Tribunal dicte Sentencia por la que declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas, anulando la disposición impugnada. Suplica, asimismo, mediante otrosí, que, habiendo invocado expresamente el Gobierno el art. 161.2 de la Constitución y procediendo el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 64.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), que se ordene la suspensión de la vigencia y aplicación del Decreto recurrido.

4. Por providencia de 10 de julio de 1985, la Sección Cuarta del Tribunal acordó: 1.º Admitir a trámite el presente conflicto; 2.º Dar traslado de la demanda y documentos presentados al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la LOTC, aportase cuantos documentos y alegaciones considerara convenientes; 3.º Dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Territorial de Oviedo para conocimiento de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnase el Decreto 22/1985; en cuyo caso, habría de suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la LOTC; 4.º Tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 de la C.E.; lo que, a su tenor, y conforme establece el art. 64.2 de la LOTC, producía la suspensión de la vigencia y aplicación del Decreto impugnado desde la fecha de formalización del conflicto, lo que se participaría al Presidente del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y 5.º Publicar la incoación del conflicto y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del Principado de Asturias, para general conocimiento.

5. El 11 de septiembre siguiente se personó y formuló alegaciones, acompañadas de documentación, el Consejo de Gobierno de la Comunidad demandada, por medio del Abogado don Raúl Bocanegra Sierra, quien actúa en su nombre y representación:

a) Comienza el Abogado del Principado de Asturias por rechazar aquella parte del alegato del Abogado del Estado, relativa a la vulneración del art. 149.1.10.º de la C.E., ya que no figuraba en el requerimiento previo, y, de acuerdo con la STC de 4 de diciembre de 1984, «los motivos de incompetencia alegados en el escrito de planteamiento deben coincidir, en substancia, con los formulados en el requerimiento».

b) A continuación, y tras estimar que el deber de colaboración impuesto a la Comunidad Autónoma por su Estatuto en este punto [art. 12, d)] ha de considerarse cumplido con las consultas realizadas cerca del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (en adelante I.N.D.O.), como la simple lectura de los documentos contenidos en el expediente muestra, observa el Abogado del Principado que, aun admitiendo, a efectos puramente dialécticos, que las consultas no se hubieran producido con carácter previo a la aprobación del Reglamento, ello tampoco supondría la infracción de aquel deber, que establece el Estatuto y precisa el Real Decreto de transferencias. Este último, en efecto, no exige que las consultas sean previas a la aprobación del Reglamento, sino a la autorización de las denominaciones de origen. Y resulta que la denominación de origen que aquí se discute, la del queso «Cabrales», fue precisamente autorizada por la Administración del Estado, por medio de la Orden del Ministerio de Agricultura de 9 de mayo de 1981, de modo que «carece de sentido alegar la incompetencia del Principado de Asturias para aprobar aquel Reglamento, sobre la base de la inexistencia de unas consultas completamente innecesarias para el ejercicio de la competencia autonómica de aprobación del Reglamento impugnado». En efecto, el apartado B), 1, h), del Real Decreto de transferencias, que es el precepto que concreta la competencia del Principado de Asturias para aprobar los Reglamentos (no para autorizar las denominaciones), no contiene ninguna alusión a la necesidad de evacuar consultas con la Administración del Estado.

c) Por lo que concierne a la no ratificación del Reglamento, es sorprendente la argumentación del Abogado del Estado, porque lo que en este conflicto se discute ha sido aceptado por el propio Estado cuando, tras la modificación del Reglamento inicial por el Decreto 56/1985, de 30 de mayo, la fórmula de ratificación contenida en éste último ni ha dado lugar a requerimiento de incompetencia ni sobre ella se ha planteado otro conflicto, lo que resulta obligado para que tal argumentación pueda ser aquí debatida, previa acumulación de ambos procesos. «No resulta de recibo, por el contrario, argumentar contra las soluciones aportadas por una norma que no se ha impugnado; lo que debe conducir necesariamente a la desestimación de la pretensión de incompetencia inexplicablemente sostenida...»

Ahora bien, aun en la hipótesis de que esta objeción no fuera aceptada por el Tribunal, tampoco cabría afirmar que no se ha elevado el Reglamento al Ministerio, porque en el expediente constan las copias

de dos oficios de remisión al Director general de Política Alimentaria y al Jefe de los Servicios Técnicos del I.N.D.O. «Pero, además, y frente a lo sostenido de contrario, no es dudoso que el trámite de elevación del Reglamento al Ministerio ha cumplido escrupulosamente los términos del Real Decreto de transferencias; por lo que debe entenderse válidamente producido; siendo, en consecuencia, obligada su ratificación por el Ministerio, a los efectos que le son propios.»

«Y ello es así, no sólo, como se ha notado, porque el propio Gobierno de la Nación ha aceptado la solución ofrecida por la contestación del Principado de Asturias... (en cuanto ni ha requerido de incompetencia ni impugnado el Decreto 56/1985, de 30 de mayo, que modifica el aquí cuestionado), sino también por dos argumentos de valor incuestionable...: Por una parte, porque la elevación del Reglamento al Ministerio no tiene por qué ser necesariamente previa a su aprobación (ni, consiguientemente, a su publicación) por el Principado, y, por otra, porque no existe ni en el Real Decreto de transferencias ni en parte alguna (ni tampoco puede considerarse una derivación necesaria del genérico deber de colaboración con el Estado, que se concreta precisamente en la remisión del Reglamento para su ratificación), la necesidad de someter la elevación del Reglamento al Ministerio a una forma o procedimiento determinado y preciso.»

En efecto, el citado Real Decreto alude a la competencia autonómica para «aprobar los Reglamentos» (competencia que lleva implícita la de la publicación de lo aprobado y que no puede someterse a control de clase alguna, salvo la verificación de su legalidad material) y sólo después a la obligatoriedad de elevarlos al Ministerio de Agricultura (únicamente para su «conocimiento y ratificación»), y, exclusivamente, a los efectos, y no otros, «de su promoción y defensa en el ámbito nacional e internacional». Si se hubiera querido que esta remisión del Reglamento fuera previa a la aprobación, así debería haberse dicho expresamente (como se hizo en relación a las «consultas previas» a la autorización de las denominaciones de origen).

Por otra parte, tampoco existe un procedimiento específico y de obligatoria observancia para la remisión de estos Reglamentos al Ministerio, que obligue a incluir un precepto específico con el contenido que pretende el Gobierno de la Nación, de manera que el requisito de la remisión debe entenderse cumplido cualquiera que sea la modalidad formal que se utilice para poner el Reglamento en conocimiento del Ministerio de Agricultura. Constando esa remisión por parte del Principado de Asturias a la Administración del Estado, hay que entender que su actuación lo fue en el ámbito de sus competencias, con independencia de que otras fórmulas puedan ser consideradas mejores por el Gobierno de la Nación.

En fin, la Disposición adicional introducida por el Decreto de 30 de mayo de 1985 no es en absoluto diferente de las fórmulas utilizadas por otras Comunidades Autónomas, a las que el Estado ha otorgado su conformidad. En todo caso, esta Disposición adicional no establece, frente a lo sostenido por el Abogado del Estado, distinción alguna a efectos de su entrada en vigor entre ámbitos territoriales, sino que se limita, en aplicación del Real Decreto de transferencias, a precisar el alcance que la competencia de ratificación estatal tiene sobre los Reglamentos autonómicos de Denominaciones de Origen, que se concibe como un instrumento estrictamente finalista (la promoción y defensa de las denominaciones de origen en el ámbito nacional e internacional) y no como un requisito de validez del reglamento autonómico, en cuanto que la competencia de aprobación, y consiguiente publicación, de tales Reglamentos se atribuye sin condicionamientos por aquel Real Decreto. El reglamento así aprobado por el Principado de Asturias es plenamente válido y eficaz a todos los efectos en el ámbito que le es propio, aun cuando la ratificación estatal del mismo deba operar como una condición (y es aquí justamente donde se encuentra la «colaboración» entre ambas Administraciones a que se refiere el art. 12 del Estatuto) para el desempeño por el Estado de sus funciones de promoción y defensa en el ámbito nacional e internacional de los productos protegidos por las denominaciones de origen, que son, por definición, competencias rigurosamente estatales que en ningún caso podría la Comunidad Autónoma ejercer sin la colaboración del Estado, sin la asunción por éste del Reglamento autonómico como una norma propia, lo que constituye el sentido de tal asunción.

d) Tras referirse también al valor que se ha de otorgar a los Reales Decretos de transferencias, el Abogado del Principado de Asturias afirma que, «Cualquiera que sea la noción de "colaboración" a que en esta materia de las denominaciones de origen pueda llegarse, si la concretada por el Real Decreto de transferencias no fuera suficiente (por sus lagunas, por la ausencia de un procedimiento claro que permita articular la colaboración, o, incluso -y, tal vez, especialmente- por la ausencia de un plazo en que la ratificación estatal deba necesariamente producirse), ningún concepto de "colaboración" podría llegar a amparar... una concepción como la explicitada por la representación del Estado (la "ratificación" ministerial sería un auténtico requisito de validez de la norma autonómica, que le permitiría revisar y controlar, imponiendo incluso modificaciones), en cuanto tal mecanismo no sería ya un instrumento de colaboración, sino de control, claramente proscrito estatutariamente en la materia. Incluso en la hipótesis de que el cumplimiento del deber de "colaboración" del Principado de Asturias

con el Estado (y viceversa) en materia de denominaciones de origen a que su Estatuto de Autonomía le obliga, exigiera actuaciones no previstas en el Real Decreto de transferencias, su realización de modo diverso a lo en él establecido o, incluso, la modificación o la alteración de alguna de sus previsiones, tal "colaboración" no podría amparar, en efecto, bajo ningún concepto..., el establecimiento de un mecanismo de control sobre los Reglamentos comunitarios de Denominaciones de Origen, ni justificar posibilidad de revisión o de modificación de clase alguna de los mismos. La ratificación por el Estado de los Reglamentos autonómicos no puede concebirse como un instrumento de control, ni su ausencia (que únicamente puede justificarse en infracciones legales) puede determinar la invalidez de la norma territorial ni su ineficacia general, sino exclusivamente la no asunción del Reglamento por el Estado y la no puesta en juego de los mecanismos de promoción y defensa de la Denominación de Origen que al Estado corresponden, y ello, además, únicamente si ha existido algún tipo de infracción legal».

Concluye su alegato la representación del Principado de Asturias con la súplica de que por este tribunal se dicte Sentencia declarando que la competencia controvertida corresponde al Consejo de Gobierno de dicha Comunidad Autónoma y confirmando en todos sus extremos la disposición impugnada.

6. Mediante providencia de 13 de noviembre de 1985, acordó la Sección oír a las partes respecto de la procedencia de mantener o levantar la suspensión del Decreto impugnado. Cumplimentado el trámite, el Pleno del tribunal decidió, por Auto de 12 de diciembre de 1985, levantar la suspensión de la vigencia del Decreto impugnado.

7. Por providencia de 12 de diciembre de 1989, se señaló el día 15 del mismo mes y año para deliberación y votación de esta Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. La representación del Principado de Asturias plantea en sus alegaciones dos objeciones que se han de resolver con carácter previo. Consiste la primera —la primera desde un punto de vista lógico— en que la argumentación del Abogado del Estado sobre la fórmula de ratificación por el Estado del Reglamento de la Denominación de Origen «Cabrales» y su Consejo regulador, contenida en la Disposición adicional introducida en el Decreto 22/1985, de 7 de marzo, por el Decreto 56/1985, de 30 de mayo, es una argumentación que no puede ser debatida en el presente proceso, toda vez que la segunda de las disposiciones citadas no fue objeto de requerimiento de incompetencia, ni frente a ella se ha planteado conflicto por el Gobierno de la Nación.

Ahora bien, tal objeción no puede ser admitida. El Decreto objeto del conflicto es, ciertamente, el Decreto 22/1985, pero tal y como ha quedado modificado por el Decreto 56/1985, pues, además de que este último se dicta con el fin de adaptar el anterior atendiendo, parcialmente, al requerimiento formulado por el Gobierno al Principado de Asturias, quien promueve el conflicto no se ha considerado satisfecho con la modificación. Prueba de que la norma que se impugna es el Decreto 22/1985, modificado por el 56/1985, es que, a diferencia de lo advertido en el requerimiento, la demanda ya no aduce la ilicitud de la Disposición derogatoria, cuyo texto fue sustituido por este último Decreto a resultas de dicho requerimiento. Por otra parte, sería absurdo que los preceptos que debieran tenerse por impugnados en un conflicto fueran únicamente aquellos objeto de requerimiento y no los dictados en modificación de los mismos como consecuencia de la acción del requirente, pues es la pervivencia de una controversia competencial, que el trámite del requerimiento no ha logrado hacer desaparecer con la actividad desplegada por el requerido, lo que da lugar al proceso constitucional (art. 63.5 de la Ley Orgánica de este Tribunal: LOTC).

2. Aduce también el Abogado del Principado de Asturias que debe rechazarse lo alegado por la representación del Gobierno en el punto relativo a la supuesta vulneración del art. 149.1.10.^a de la Constitución, ya que tal imputación no figuraba en el requerimiento previo.

En efecto, según el Abogado del Estado, «el Decreto impugnado invade la competencia estatal exclusiva de comercio exterior, del art. 149.1.10.^a de la Constitución, al prever materias referentes al registro de exportadores (arts. 25, 32 y 49)». Nada más se dice ni se razona sobre esta cuestión en el escrito de demanda, todo él dedicado a confrontar el Decreto 22/1985 del Principado de Asturias con el Real Decreto de transferencias 3403/1983 desde la vertiente de la forma de producción de aquél, no ajustada a lo previsto en éste según el parecer del promovente del conflicto.

Es cierto que, como señala el Letrado de la demandada, el requerimiento previo al conflicto que le fue dirigido por el Gobierno de la Nación no contenía ninguna mención sobre la invasión de esta competencia tan sucintamente señalada por primera vez en el escrito de demanda. Sobre esta materia de la necesaria correlación entre el requerimiento y el conflicto planteado se ha pronunciado este Tribunal desde el ángulo, principalmente, de los requerimientos formulados por las Comunidades Autónomas en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 63 de la LOTC. La Sentencia 116/1984, de 4 de diciembre, afirma que «los motivos de incompetencia alegados en el escrito de planteamiento deben coincidir, en sustancia, con los formulados en el requerimiento»,

añadiendo que, en cambio, tienen menor importancia las divergencias respecto a los preceptos constitucionales o estatutarios invocados. Lo sustancial es, pues, el título competencial denunciado y no los preceptos en que el mismo se apoye, toda vez que, como señala la STC 96/1986, de 10 de julio, la finalidad del requerimiento es hacer posible una avenencia entre el órgano requirente y el requerido que evite el ulterior proceso constitucional. En desenvolvimiento de esta línea jurisprudencial, la STC 104/1989, de 8 de junio, declara que, «en un sistema de distribución territorial del poder público inspirado en principios de colaboración y buena fe, a que tantas veces ha hecho referencia este Tribunal, es obvio que el requerimiento previo a que se refiere el art. 63 de la LOTC responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del derecho de éstas a plantear, en último extremo, el conflicto no resuelto extrajudicialmente ante esta instancia jurisdiccional, derecho constitucionalmente reconocido que, en cualquier caso, no justifica que se prive al Gobierno de la Nación de la oportunidad y la facultad que la ley le atribuye de evitar, si lo estima necesario o conveniente, la impugnación de sus actos o disposiciones y el consiguiente enfrentamiento en un proceso constitucional» (fundamento jurídico 2.^o).

Esta doctrina, en lo esencial, ha de resultar aplicable a los requerimientos que formule el Gobierno de la Nación. Ciertamente que estos requerimientos, a diferencia de los formulados por las Comunidades Autónomas, tienen carácter potestativo conforme al art. 62 de la LOTC, pero es claro que cuando el Gobierno hace uso «del previo requerimiento regulado en el artículo siguiente» asume voluntariamente acogerse a este procedimiento en los términos previstos en el art. 63, persiguiendo entonces la misma finalidad señalada, es decir, la de conseguir un acuerdo extrajudicial sobre la controversia competencial —finalidad tanto más acusada en razón del carácter voluntario con que ha sido asumida— y que, correlativamente, proporciona o facilita a la Comunidad requerida la posibilidad de atender el requerimiento (art. 63.4 de la LOTC) y con ello soslayar el conflicto. De ahí que hayan de coincidir los títulos competenciales que fundamentan la controversia expresados en el requerimiento con los aducidos después en el planteamiento del conflicto, pues en otro caso la *ratio essendi* del trámite del requerimiento se perdería. La opción que otorga al Gobierno el art. 62 de la LOTC no tiene más que dos términos: formalizar directamente ante este Tribunal, en el plazo de dos meses, el conflicto de competencia; o utilizar el cauce del requerimiento regulado en el artículo siguiente. Pero elegido este último procedimiento, no cabe ampliar el privilegio estatal a la inobservancia de los trámites y requisitos esenciales a que está sometido el procedimiento elegido. Ello no quiere decir, conforme a la doctrina expuesta, que cualquier insuficiencia en las alegaciones del requerimiento deba excluir una decisión sobre la disposición objeto del conflicto, y más teniendo en cuenta el carácter potestativo del requerimiento del Ejecutivo estatal (STC 165/1986); pero en el supuesto que examinamos, no se trata de una omisión que, relacionada con los vicios denunciados en el requerimiento, pueda entenderse implícitamente contenida en el mismo o conectada con las materias que le sirven de base; sino que consiste en la alegación de un título competencial no invocado en el requerimiento y que no guarda conexión con los problemas en él planteados.

Por tanto, el hecho de que el motivo de impugnación a que nos estamos refiriendo en este fundamento —la presunta vulneración por el decreto en conflicto de la competencia estatal sobre comercio exterior del art. 149.1.10.^a de la Constitución— no fuera participado a la Comunidad demandada en el curso del requerimiento, nos impide, de conformidad con lo expuesto, efectuar en este proceso un pronunciamiento concreto sobre dicha vulneración no planteada en el trámite previo a su interposición.

3. Así, pues, el presente litigio se circunscribe a determinar si el decreto recurrido ha invadido las competencias del Estado por haberse aprobado y publicado sin que la Comunidad Autónoma hubiera consultado previamente su texto con la Administración Central y sin que dicho texto hubiera cumplido los requisitos exigidos por el Real Decreto de transferencias para la ratificación y asunción del mismo por el Estado.

En orden a la resolución del litigio, hay que empezar por referirse, como es de rigor, al Estatuto de Autonomía para Asturias, cuyo art. 12 dice:

«Corresponde al Principado de Asturias, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

... d) Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.»

Ahora bien, el estatuto no precisa las formas que deba revestir esa colaboración, que, en cambio, se contienen en el Real Decreto 3403/1983, de 7 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado en materia de agricultura al Principado de Asturias. Y es en el sentido de la regulación de tal colaboración por el Real Decreto citado —y no en el

significado y alcance de la norma estatutaria— donde las partes sitúan el campo de su controversia competencial.

Se hace necesario, en consecuencia, examinar dicho Real Decreto, ya que, según se advierte en la STC 11/1986, si bien es verdad que este Tribunal, en numerosas Sentencias, ha venido declarando que los Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias y, por tanto, no pueden modificar o alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los estatutos de Autonomía, no es menos cierto que tales Decretos se refieren a los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas, entre los que se encuentran, desde luego, las técnicas o formas jurídicas mediante las que se canalizan las relaciones de cooperación o colaboración impuestas por la Constitución o los Estatutos, máxime cuando dichas técnicas no se regulan en aquélla o éstos. No obstante, es preciso añadir que la determinación de las técnicas o instrumentos realizada por los decretos de transferencias no puede suponer en ningún caso una modificación del orden competencial establecido, ni introducir nuevos principios o criterios de relación no previstos en la Constitución o en los Estatutos, o que no se conformen con los establecidos en una y otros. Finalmente, es claro también que las técnicas instrumentales reguladas en los decretos de transferencias deben interpretarse siempre de acuerdo con las correspondientes previsiones constitucionales y estatutarias (fundamento jurídico 3.º).

4. Mediante el Real Decreto 3403/1983, se transfieren al Principado de Asturias, «en materia de denominaciones de origen y al amparo del art. 12 d) del Estatuto y el art. 148.1.7 de la Constitución», una serie de funciones, de entre las que importa destacar, para nuestro propósito, las dos siguientes, descritas en el anexo I B); a saber: 1.ª «promocionar y autorizar, estableciendo las consultas previas necesarias con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, las denominaciones de origen» [apartado c)]; 2.ª «Aprobar los reglamentos de las denominaciones de origen y elevarlos al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para su conocimiento y ratificación, lo que éste hará siempre que aquéllos cumplan la normativa vigente» [apartado h)]. En la Sección C) del anexo I se dice que, «en consecuencia con la relación de funciones traspasadas, permanecerán en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y seguirán siendo de su competencia para ser ejercitadas por el mismo, las siguientes funciones y actividades que tiene legalmente atribuidas: ... c) La ratificación y asunción de los reglamentos de denominaciones de origen y denominaciones específicas a los efectos de su promoción y defensa en el ámbito nacional e internacional».

De esta manera resulta que el Principado de Asturias, que tiene competencia en materia de denominaciones de origen, según su Estatuto, pero que, también en virtud del Estatuto, ha de ejercerla en régimen de colaboración con el Estado, puede autorizar una determinada denominación, si bien tras haber consultado con el Ministerio de Agricultura, y aprobar el reglamento de aquélla, que ha de elevar al Ministerio para su conocimiento y ratificación.

En cuanto a la autorización señalada, no podría tener lugar, a criterio del Abogado del Estado, si no se han realizado todas las consultas que resulten imprescindibles para llegar a un acuerdo entre ambas Administraciones, y las evacuadas por el Principado de Asturias en relación con la denominación de origen «Cabrales» no se efectuaron respecto del texto definitivo del Reglamento aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. En suma, no se produjo una verdadera colaboración. A esto opone la representación del Principado que tales consultas existieron y que, en todo caso, lo que exige el Real Decreto de transferencias es que las consultas sean previas a la autorización de las denominaciones de origen, no al Reglamento. Además, la denominación «Cabrales» ya había sido autorizada por Orden ministerial de 9 de mayo de 1981, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 151, de 25 de junio siguiente.

Desde luego, es evidente que el Real Decreto 3403/1983 establece la forma de colaboración en que consisten las consultas previas a propósito de la autorización y no de la aprobación del Reglamento, pues, respecto de éste, la colaboración se traduce, por parte del Principado, en su elevación al Ministerio una vez aprobado; y «la competencia estatal de colaboración consiste—según la STC 11/1986— en ratificar o no el Reglamento, disyuntiva que nace desde que el Reglamento le haya sido remitido».

Por ello no cabe aceptar la tesis de que las consultas debieron versar sobre la redacción última del Reglamento (se supone que la inmediatamente anterior a su aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma), ya que el trámite de las consultas se ha instituido únicamente respecto de los actos de promoción y autorización de la Denominación de Origen, es decir, respecto de la decisión, cuya adopción compete al Principado de Asturias, de proteger, mediante tal Denominación, la calidad de una determinada clase de productos. Sobre esa decisión y no sobre el Reglamento han de girar las consultas previas, con las cuales se trata, no de que aquella decisión se tome de común acuerdo entre la Comunidad Autónoma y el Gobierno de la Nación (o, mucho menos, de que éste se encuentre en condiciones de ejercer control alguno al propósito), sino de que el Gobierno conozca con la debida antelación su proyectada adopción y pueda ofrecer el oportuno asesoramiento. A través del trámite de las consultas se persigue, por tanto, el

recíproco suministro de información entre ambas Administraciones, actividad típica de la relación de colaboración con que el Estatuto de Autonomía para Asturias configura el desempeño por la Comunidad Autónoma de su competencia en materia de denominaciones de origen. Ciertamente, esta colaboración ha de ser particularmente intensa por el hecho de que, de acuerdo con el art. 12, d), del Estatuto, la competencia autonómica es de ejecución de la legislación estatal y el Estado no puede desentenderse de la aplicación adecuada y de la interpretación uniforme de tal legislación (STC 104/1988, fundamentos jurídicos 2.º y 5.º).

Pero, aparte de esto, en el supuesto específico que contemplamos ocurre, como se cuida de advertir el Abogado de la Comunidad demandada, que fue el propio Estado quien otorgó la autorización en cuestión. En efecto, la Orden del Ministerio de Agricultura de 9 de mayo de 1981 («Boletín Oficial del Estado» del 25 de junio) reconoce con carácter provisional la Denominación de Origen «Cabrales», faculta a la Dirección General de Industrias Agrarias para que, de conformidad con el Consejo Regional de Asturias, designe a los Vocales del Consejo Regulador provisional, encargado de redactar el proyecto de Reglamento particular de la citada Denominación, y dispone que la indicación referente a la misma no pueda ser mencionada en las etiquetas, documentación o publicidad de estos quesos hasta la aprobación definitiva del Reglamento. Según la abundante documentación obrante en el expediente adjunto al escrito de alegaciones formulado por la representación del Principado, una vez designado el Consejo Regulador por Resolución de 28 de septiembre de 1982 y constituido el mismo el siguiente 11 de noviembre, procedió a elaborar el Reglamento, cuyo texto remitió a la Consejería de Agricultura y Pesca. En fin, el Decreto 22/1985 del Principado de Asturias, cuya exposición de motivos declara que «procede elevar a definitiva la Denominación de Origen «Cabrales», mediante el correspondiente Reglamento», realiza su aprobación (art. 1).

En consecuencia, las consultas previas exigidas por el apartado B.1, c), del Real Decreto 3403/1983 en orden a la autorización de la Denominación de Origen «Cabrales» resultaban aquí superfluas, toda vez que tal autorización ya había tenido lugar, y dispensada por el propio Gobierno además, con anterioridad a la entrada en vigor de dicho Real Decreto. Como, según hemos razonado, en los términos del Real Decreto de transferencias aquella exigencia no alcanza al texto del Reglamento, ha de rechazarse este motivo de impugnación aducido por el recurrente.

5. En segundo lugar, sostiene el Abogado del Estado que el Decreto impugnado no se debió publicar sin la previa ratificación estatal y que, en todo caso, debió incluir expresamente en su texto que quedaba a reserva de esa ratificación. Ahora bien, esa reserva existe, contenida en la Disposición adicional introducida por el Decreto 56/1985, pero el demandante niega que la Comunidad Autónoma pueda distinguir, en la modulación de la entrada en vigor del Reglamento, entre el ámbito regional y el nacional e internacional. Distinción que, pese a lo alegado por el Abogado del Estado, resulta de la competencia que en el anexo I del Decreto de Transferencias se reserva el Estado, al establecer en el apartado C.c) que corresponde a aquél vigilar las actuaciones de los Consejos Reguladores para ejercer eficazmente la defensa de las denominaciones de origen fuera del ámbito territorial de la Comunidad.

El Decreto del Principado de Asturias 22/1985 objeto del presente litigio se publicó, en efecto, sin haber sido ratificado por la Administración del Estado. Consta en el expediente antes mencionado que su texto se remitió al Ministerio de Agricultura «para su conocimiento y ratificación», con la fecha de salida de 18 de marzo de 1985, en tanto que la publicación en el «B.O.P.A.» fue la de 21 de marzo siguiente. De otro lado, la Disposición adicional aludida determina que el Reglamento aprobado por dicho Decreto «no producirá efectos en lo que respecta a la promoción y defensa de la Denominación de Origen «Cabrales» por la Administración del Estado, en los ámbitos nacional e internacional, en tanto no sea ratificado por la misma», ratificación que habrá de publicarse en el «B.O.P.A.».

Pues bien: la primera cuestión a despejar es la de si el Principado de Asturias debió obtener la ratificación del Estado antes de publicar el Reglamento. Esta cuestión ha de resolverse del mismo modo que en nuestra Sentencia 11/1986, donde se planteaba idéntico problema, sólo que referido a una disposición de la Generalidad de Cataluña (cfr. fundamento jurídico 4.º). El Real Decreto 3403/1983 significa el reconocimiento por el Estado de que la competencia que a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias otorga el art. 12, d), de su Estatuto comprende la de «aprobar los reglamentos de las denominaciones de origen» [Sección B.1, h), del anexo I], lo que a su vez entraña la competencia para publicarlos. El Principado, además de remitir al Ministerio de Agricultura el texto del Reglamento aprobado, cumplió con la exigencia que el Real Decreto le impone y, por tanto, con su deber de colaboración con el Estado, deber que, rectamente entendido, consiste en facilitar al máximo las competencias del otro ente que, en este caso, consisten—según ya hemos visto STC 11/1986— en la ratificación del Reglamento remitido con dicha finalidad o en la negativa motivada a efectos de que pueda serlo.

La segunda cuestión (el contenido de la Disposición adicional) se halla íntimamente vinculada a la primera. Aprobado y publicado el

Reglamento, ni la remisión al Ministerio ni la ratificación por éste constituyen condiciones de su validez y eficacia. Por lo que atañe a la ratificación, la existencia del Reglamento y su remisión o notificación suscita la colaboración activa y necesaria de la Administración Central del Estado y especialmente del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (INDO). Tal colaboración, que conlleva a la defensa del Reglamento por el Estado en el ámbito nacional, fuera del territorio del Principado, y en el ámbito internacional, es la que queda supeditada por el Real Decreto de transferencias [Secciones B.1, h), y C.c) del anexo I] a la ratificación estatal. La competencia estatal de colaboración consistente en esa defensa del Reglamento es, así, una competencia de obligado ejercicio porque tal se desprende del art. 12, d), del Estatuto de Autonomía, pero ese ejercicio se encuentra predeterminado por la previa ratificación establecida en aquel Real Decreto, sobre la cual, su finalidad y efectos, se pronuncia la citada STC 11/1986, en sus fundamentos jurídicos 4.º y 5.º en los siguientes términos: Se trata de una colaboración activa y necesaria de la Administración Central del Estado y especialmente del INDO que, en cuanto significa la defensa del Reglamento por el Estado en el ámbito nacional, fuera del territorio propio de la Comunidad Autónoma, y en el ámbito internacional, queda sometida a la ratificación del Reglamento, ratificación que no es discrecional sino regulada («que hará siempre que los Reglamentos cumplan la normativa vigente»). De ahí que, como se señala en el fundamento jurídico 6.º de dicha Sentencia (conclusión 3.ª), «a partir de la notificación la Administración Central del Estado deberá ratificar o no de forma expresa la norma comunitaria». Y esta obligación impuesta por el deber de colaboración está siendo incumplida por la Administración Central que, de haber participado a la Comunidad Autónoma los motivos que, en su criterio, impiden la ratificación, no sólo hubiera evitado el planteamiento de este conflicto sino que, a través, en su caso, de la subsanación de los mismos hubiera dotado al Reglamento de la plena eficacia de todos los efectos de la que hoy carece por falta de dicha ratificación.

620

Sala Segunda. Sentencia 210/1989, de 18 de diciembre. Recurso de amparo 109/88. Contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo, en suplicación de la dictada por la Magistratura de Trabajo número 3 de Las Palmas de Gran Canaria, en autos sobre pensión de orfandad. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, falta de diligencia del recurrente. Voto particular.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Antonio Truyol Serra, Presidente accidental; don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos y don Alvaro Rodríguez Bereijo, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 109/88, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Sonia Jiménez San Millán, designada de oficio, en nombre y representación de don José Rodríguez Betancor, bajo la dirección de Letrado, contra la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo de 3 de noviembre de 1987, en suplicación de la dictada por la Magistratura de Trabajo núm. 3 de Las Palmas de Gran Canaria de 9 de julio de 1987, en autos sobre pensión de orfandad. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Procurador don Eduardo Morales Price en nombre y representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. La Procuradora doña Sonia Jiménez San Millán, designada por el turno de oficio, en nombre y representación de don Antonio Rodríguez Betancor, interpone, el 9 de mayo de 1988, recurso de amparo frente a la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo de 3 de noviembre de 1987, dictada en resolución del recurso de suplicación contra la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 3 de Las Palmas de Gran Canaria de 9 de julio de 1987, en autos sobre pensión de orfandad.

2. La demanda de amparo se funda, en síntesis, en los siguientes hechos y alegaciones:

a) El recurrente, que actúa en nombre de su hermano, don Antonio Rodríguez Betancor, que padece incapacidad psíquica, formuló, con fecha 12 de mayo de 1986, demanda contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social reclamando la pensión de orfandad causada por su padre, don Antonio Rodríguez Orihuela, y que había fallecido en 1964,

Esto sentado, es claro que el contenido de la Disposición adicional del Decreto impugnado no lesiona en modo alguno el orden de competencias, pues, aparte de preceptuar, por obvias razones de seguridad jurídica, que la ratificación será publicada en el «B.O.P.A.», se limita a extraer correctamente —y quizá no del todo innecesariamente, atendidas aquellas mismas razones— las consecuencias que el Real Decreto 3403/1983 anuda a la exigencia de la ratificación mencionada, a saber, que la emisión de ésta es requisito indispensable para que el Estado realice la defensa de la Denominación de Origen «Cabrales» en los ámbitos nacional e internacional, defensa a la que sólo entonces vendrá obligado, según dijimos, por imperativo de su deber de colaboración.

FALLO

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

Ha decidido

Que el Decreto 22/1985, de 7 de marzo, del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, modificado por el Decreto 56/1985, de 30 de mayo, no lesiona competencia estatal alguna.

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

Dada en Madrid a quince de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra, 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, Alvaro Rodríguez Bereijo, José Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

que fue estimada por la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 3 de Las Palmas de Gran Canaria de 9 de julio de 1987.

b) Recurrída en suplicación por el INSS, fue estimado por la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 23 de noviembre de 1987, en la que se hace constar que el recurso no había sido impugnado de contrario, revocando la de instancia y desestimando la demanda por entender que se trataba de una prestación de orfandad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), que no se reconoce en dicho régimen de Seguridad Social en ningún momento de su existencia, sin ser de aplicación al caso la Ley General de la Seguridad Social (LGSS).

c) Afirma el recurrente que la resolución del Tribunal Central de Trabajo, al decir que el recurso de suplicación no fue impugnado, vulnera el art. 24.1 de la Constitución causándole indefensión, al no haber tenido en cuenta la Sala sus argumentos de oposición, siendo que, se dice, el escrito de impugnación fue presentado en el Juzgado de Guardia en tiempo y forma para su remisión a la Magistratura de Trabajo.

De otro lado, estima que la Sentencia impugnada es incongruente, pues el Tribunal Central de Trabajo fundamenta la revocación de la de instancia en la circunstancia de que el SOVI no contempla la pensión de orfandad, pero no tiene en cuenta que el causante cotizó la mayor parte de su vida laboral al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, que sí reconoce las prestaciones económicas de protección a la familia, entre las que se encuentra la pensión de orfandad.

Por último, manifiesta que se lesiona el art. 14 C.E., pues, de confirmarse la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo, el actor sería el único español que, teniendo derecho a una pensión de orfandad derivada de la cotización del causante al Régimen Especial Agrario, no la disfrutaría. Asimismo, señala que se vulneran también los arts. 39 y 49 C.E., que reconocen el derecho a las prestaciones sociales y económicas de los ciudadanos y que la Sentencia recurrida niega.

Suplica, por tanto, la nulidad de la Sentencia impugnada, así como la de todas las actuaciones practicadas hasta el momento anterior a la celebración de la vista del recurso de suplicación con incorporación al mismo del escrito de impugnación, retro trayéndose las actuaciones a dicho momento procesal. Alternativamente, solicita la nulidad de la resolución en cuestión, para que se dicte otra más ajustada a Derecho que reconozca el derecho a percibir la pensión de orfandad causada por el padre del recurrente.

3. Por providencia de 4 de julio de 1988, la Sección acordó admitir a trámite la demanda de amparo, solicitar al Tribunal Central de Trabajo la remisión de las actuaciones y que se emplase a quien hubiera sido parte en el proceso salvo al recurrente de amparo. Asimismo, por providencia de 17 de octubre de 1988, la Sección acordó acusar recibo a la Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo de las actuaciones remitidas, tener por comparecido al INSS, representado por el Procurador don Eduardo Morales Price, y dar vista de las primeras por plazo común de veinte días a la parte recurrente, al INSS y al Ministerio Fiscal para presentar alegaciones.