

la cual sólo en los casos en los que el pleito antecedente esté pendiente de resolución, o en su defecto lo estuviera al tiempo de la interposición de la demanda de amparo, podría tramitarse la queja constitucional, y concluir, en su caso, con una Sentencia declarativa de la violación denunciada (SSTC 223/1988, 50/1989), pues la hipotética violación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, debe ponerse en relación con el momento en que se presenta la demanda de amparo (STC 61/1991)».

2. Aplicando esta doctrina, habida cuenta de que no se trataba de procesos conclusos, en las SSTC 7/1995 y 195/1997 hemos apreciado sendas vulneraciones del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas en supuestos de señalamiento para votación y fallo diferidos, respectivamente, dos años y tres meses y tres años y cuatro meses. Con mayor razón habremos, por tanto, de declararla aquí en que se ha señalado para el 15 de enero de 2003, esto es, con un lapso de cuatro años y siete meses desde la finalización del procedimiento, ocurrida, según se ha dicho en los antecedentes, el 18 de mayo de 1998.

3. Sin embargo, en cuanto al alcance del otorgamiento del amparo, hemos de compartir la alegación del Ministerio Fiscal: al desestimar el recurso de súplica de la recurrente, la Sala sentenciadora razona que el orden cronológico es el establecido por la Ley y no podemos sustituirla en esa apreciación, en modo alguno arbitraria, de la legalidad vigente, cuya constitucionalidad no se ha puesto en duda.

A lo que cabe añadir que, reconociéndose por la propia recurrente que la Sala obró con la debida diligencia y que, por consiguiente, el retraso es estructural, la anticipación de su señalamiento, que pudiera remediar la dilación que aduce, agravaría la de otros. El otorgamiento del amparo no puede ser, pues, sino parcial, dado que este Tribunal no puede entrar en los problemas estructurales del funcionamiento de la Administración de Justicia que, sin embargo no impiden el otorgamiento del amparo (SSTC 180/1996, fundamento jurídico 7º; 109/1997, fundamento jurídico 2º y 195/1997, fundamento jurídico 3º).

FALLO

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

Ha decidido

Reconocer a la recurrente su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 C.E.) y, otorgando parcialmente el amparo solicitado por doña Carmen Cruz Domínguez, declarar que se ha vulnerado dicho derecho.

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

Dada en Madrid, a veintidós de febrero de mil novecientos noventa y nueve.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmados y rubricados.

6366 *Pleno. Sentencia 21/1999, de 25 de febrero de 1999. Conflictos positivos de competencias núms. 1.078/1989 y 1.079/1989 (acumulados). Promovidos por el Gobierno vasco frente al Gobierno de la Nación en relación con diversos artículos de dos Ordenes de 21 de enero de 1989 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que regulan, respectivamente, la comercialización y las normas de calidad exterior de los materiales forestales de reproducción.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1.078/89 y 1.079/89, promovidos por el Gobierno Vasco, frente al Gobierno de la Nación, relativos a los arts. 5, 14 y 15, segundo párrafo, de la Orden de 21 de enero de 1989, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se regula la comercialización de los materiales forestales de reproducción, y a los arts. 12 y 13 de la Orden de 21 de enero de 1989, del mismo Ministerio, sobre las normas de calidad exterior de los materiales forestales de reproducción. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 8 de junio de 1989, el Letrado don Javier Otaola Bajeneta, en nombre y representación del Gobierno Vasco, una vez cumplidos los requisitos previos exigidos por el art. 63 LOTC, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, relativo a los arts. 5, 14 y 15, segundo párrafo, de la Orden de 21 de enero de 1989, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se regula la comercialización de los materiales forestales de reproducción.

2. Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica son, resumidamente expuestos, los que siguen:

A) La Orden que se analiza tiene su motivación en una doble causa: de un lado, la necesidad legal de adaptar la normativa española a la Directiva del Consejo de la CEE 66/404 y sus modificaciones; de otro, la necesidad de garantizar el uso de materiales de reproducción de alta calidad genética y la de garantizar su identidad cuando dichos materiales vayan a ser dedicados a la comercialización. Desde esta perspectiva, la Orden contempla en su articulado dos aspectos: la regulación material y la ejecución administrativa e intervención de los correspondientes órganos de la Administración.

B) La materia sobre la que esta norma incide, la producción agraria, se incardina en competencias de la Comunidad Vasca, cuyo Estatuto le atribuye con carácter exclusivo las materias de «agricultura» (art. 10.9) y «montes, aprovechamientos y servicios forestales» (art. 10.8); exclusividad ponderada por las remisiones expresas a

preceptos constitucionales de reserva al Estado de la «ordenación general de la economía» (art. 149.1.13.^a C.E.) y de la «legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales» (art. 149.1.23.^a C.E.).

En todo caso, y según la representación de la Comunidad Autónoma, nos hallamos ante títulos en los que, al menos, pero no exclusivamente, corresponden a ella competencias de ejecución. Mientras que al Estado, en virtud de su título de ordenación general de la economía, le pertenecen facultades en aquellos aspectos que por su naturaleza se refieran a las relaciones estatales en el seno de la CEE, con un cierto nivel de homogeneidad en la aplicación de la norma en todo el territorio nacional.

Se excluyen de la reclamación competencial, en consecuencia, aquellos actos que, si bien aparentemente pueden calificarse de ejecutivos (arts. 6, 8.2, 10, 17, 19.1, 20), pueden corresponder a la Administración del Estado en función de la coordinación de carácter territorial, o en función de la exclusividad formal en la interlocución ante órganos de la CEE. Sin embargo, se impugnan aquellos otros que no pueden incluirse, por inercia, en este supuesto de ordenación general de la economía, como son las previsiones de los arts. 5, 14 y 15, segundo párrafo, sin perjuicio de los deberes de información y coordinación que en todo caso han de tenerse en cuenta.

C) El primero de los preceptos impugnados de la Orden de 21 de enero de 1989 es su art. 5, que dispone: «Únicamente los materiales de base que, en virtud de sus cualidades, parezcan adecuados para la reproducción, y que no hagan presumir la existencia de caracteres desfavorables para la selvicultura, podrán ser admitidos para la producción de materiales de reproducción seleccionados. Esta admisión se efectuará por el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero a propuesta del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, conforme a lo exigido en el anejo I».

Tal precepto, a juicio de la Comunidad Autónoma, entra de lleno en el ámbito de competencias ejecutivas de la misma. Ahora bien, si han de seleccionarse los mejores materiales de base de entre todos los que existen en el conjunto del territorio nacional y, en consecuencia con ello, tiene que determinarse cuáles son las mejores regiones de procedencia, tal labor, de encomendarse a una Comunidad Autónoma, sólo podría realizarse de entre aquellos materiales de base y en las zonas geográficas propias de sus límites territoriales. En esa medida, resulta necesaria la intervención del Estado, delimitando zonas geográficas preferentes de procedencia de los materiales de base existentes para la producción de madera. Y, efectivamente, esta función a realizar en el conjunto del Estado es la que reserva el art. 6 de la Orden, por ello no impugnado, al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza: «El Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza delimitará para cada material de base destinado a la producción de material de reproducción seleccionado las necesarias regiones de procedencia y éstas se definirán por límites administrativos geográficos o de altitud. Las delimitaciones de las regiones de procedencia serán comunicadas al Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero, a los efectos previstos en la presente Orden».

Pero en el art. 5 se reserva a Institutos dependientes de la Administración Central la propuesta y decisión de que un concreto material de base, examinadas sus cualidades, resulta adecuado para la reproducción. Es decir, se trata de una actividad diferente y posterior a la prevista en el art. 6 mencionado. Para considerar la calidad de ese material de base ha debido considerarse previamente que tales materiales provenientes de una región determinada son los mejores para la producción de madera. Son funciones netamente diferenciadas, correspondiendo la segunda (art. 5) a la Comunidad Autónoma del

País Vasco por tener asumidas en la materia competencias de ejecución.

A lo anterior no puede oponerse, a juicio de la Comunidad Autónoma, la reserva estatal prevista en el art. 149.1.13.^a C.E. Y ello porque, en primer lugar, el acto administrativo de examen de un material de base como válido para la producción de madera no parece que se establezca como una medida de planificación general del sector productivo forestal, puesto que, en todo caso, tal intención estará salvaguardada en las acciones previas de determinación de tipos de materiales y selección geográfica de los mismos. En segundo lugar, porque no parece concurrir en este acto el criterio de la importancia económica global de la medida (STC 125/1984), puesto que no hay flujos económicos implicados en la acción. Y, en tercer lugar, porque el título específico (agricultura) debe primar sobre el genérico título estatal.

D) El art. 14, que dispone: «Por la Dirección General de la Producción Agraria y con el concurso de los Servicios competentes de las Comunidades Autónomas se establecerá un sistema de control oficial que asegure la identidad de los materiales de reproducción desde la recolección hasta la entrega al último utilizador», es un precepto que incurre también en un desconocimiento del orden competencial vigente, en concreto de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma, porque los servicios agrarios de la Administración autónoma no tienen atribuida la ejecución de esta materia «en concurso» con órganos de la Administración agraria central, que en este nivel queda excluida por falta de reserva de funciones en el art. 149.1 C.E. y la asunción competencial del art. 10.9 E.A.P.V.

E) Finalmente, se impugna el art. 15, del que sólo se cuestiona su segundo párrafo y que establece: «Únicamente podrán introducirse materiales de reproducción en nuestro país si vienen acompañados de un Certificado Oficial de cualquier otro Estado miembro de la Comunidad Económica Europea, con arreglo al modelo del anejo III, o de un Certificado de un tercer país, para el que el Consejo haya comprobado existen las mismas garantías de identidad de los materiales de reproducción producidos con los de la Comunidad. El Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero será el organismo competente para extender dicho Certificado, en el caso de la exportación de los referidos materiales de reproducción».

La interpretación que se da del alcance de este artículo en la contestación al requerimiento, según la cual el precepto constituye una norma sobre comercio exterior y, por tanto, materia económica en la que el Estado tiene competencia exclusiva, es, a juicio de la Comunidad Autónoma, inadmisibles y supone una confusión de diferentes títulos competenciales. En este sentido, se expone que la certificación oficial de garantía de un material de reproducción determinado no se hace inicialmente con una finalidad determinada, en la constancia de que dicho material vaya a ser exportado o no, sino que se hace exclusivamente en función de las condiciones de ese material. Algo análogo a lo que sucede, por ejemplo, con la certificación de garantía de origen que puede dar un Consejo Regulador. La facultad de certificación es, por tanto, una competencia de carácter técnico-administrativo, que deriva del conocimiento y la intervención que le corresponde a la Comunidad Autónoma en la materia.

A este propósito se destaca que, en virtud del Real Decreto 839/1985, de 8 de mayo, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de semillas y plantas de vivero, las certificaciones de semillas y plantas de vivero que se realizan en el ámbito de la Comunidad, se vienen estableciendo por ésta, con pleno valor de certificación a todos los efectos.

En suma, se solicita se dicte Sentencia por la que se decida que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco y se declare, asimismo, la nulidad de los preceptos impugnados, o alternativamente su no aplicabilidad directa en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

3. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 8 de junio de 1989, el antes citado Letrado, en nombre y representación del Gobierno Vasco, una vez cumplidos los requisitos previos exigidos por el art. 63 LOTC, promovió también conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación relativo a los arts. 12 y 13 de la Orden de 21 de enero de 1989, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre las normas de calidad exterior de los materiales forestales de reproducción.

4. Los términos de este conflicto y su fundamentación, a tenor de las alegaciones vertidas en el mencionado escrito, son, resumidamente, los siguientes:

A) La Orden impugnada pretende dos objetivos: de una parte, garantizar la calidad exterior de los materiales forestales de reproducción; de otra, adaptar la normativa española a la Directiva del Consejo de la CEE 71/161 con sus modificaciones.

A fin de alcanzar esos objetivos se faculta al Instituto Nacional de Semillas y Plantas para el ejercicio de un haz de facultades, en su mayoría de carácter puramente ejecutivas, que el Gobierno Vasco entiende que, de acuerdo con el orden competencial, deben corresponder a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El contenido material y los criterios normativos a aplicar están ya determinados en la mencionada Directiva y sus modificaciones, y la Administración Central ha realizado las correspondientes adaptaciones necesarias en todo el territorio nacional. Se parte, así, como en el conflicto anterior, del expreso reconocimiento de que en ciertos aspectos es necesaria una instancia unitaria para el correcto desarrollo de la normativa europea, pero, al mismo tiempo, sin que ello transgreda el sistema competencial establecido.

B) Ello no obstante, e igual que se hace en el recurso expuesto en el antecedente 2 de esta Sentencia, se considera que la materia en la que se incardina la Orden analizada es la de «producción agraria» y, por tanto, se reconduce la problemática al marco competencial ya descrito. Desde esta perspectiva, se impugnan en concreto los arts. 12 y 13 de la Orden de 21 de enero de 1989, según la interpretación hecha de los mismos en la contestación al requerimiento del Gobierno Vasco, por la que se niega valor para el comercio exterior a los controles y certificaciones realizados por la Administración Autónoma al entender que ésta es una materia de competencia exclusiva del Estado.

C) La primera de estas normas dispone: «1. Por el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero y/o el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, y con el concurso, cuando proceda, de los Servicios competentes de las Comunidades Autónomas, se adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Orden, relativas a las semillas, mediante controles oficiales. Los análisis oficiales se realizarán de acuerdo con los métodos internacionales usuales siempre que existan dichos métodos. 2. Las entidades oficiales mencionadas en el apartado anterior garantizarán el cumplimiento de las disposiciones de la presente Orden en lo referente a las plantas y partes de plantas, mediante los oportunos controles por muestreo realizado en el lugar de producción».

Por su parte, el art. 13 establece: «1. Las partes de plantas y las plantas no serán sometidas a ningún control oficial de calidad durante los intercambios intracomunitarios, hasta que estén en poder del destinatario, si fueran acompañados del certificado oficial previsto en el anejo III de la Orden por la que se regula la comercialización de los materiales forestales de reproducción y si se indicara en el número 10 de dicho certificado que dichos materiales de reproducción se han sometido a un control oficial, de acuerdo con el artículo 12 de la presente Orden. 2. Solamente se podrán introducir en nuestro país las partes de plantas o las plantas que vayan acompañadas del certificado mencionado en el apartado 1, con las indicaciones citadas en dicho apartado».

Estos artículos, como se ha dicho, se impugnan según la interpretación del contenido de los mismos realizada por el Estado en la contestación al requerimiento del Gobierno Vasco, en la que literalmente se afirma: «El Gobierno de la Nación entiende que, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias en materia de aprovechamientos forestales, algunas de las funciones a que se refiere el requerimiento pueden ser desempeñadas también por aquellas Comunidades Autónomas que, como la requiriente, han asumido por su Estatuto competencias en dicha materia. En concreto, han de estimarse comprendidas dentro de este grupo de actuaciones propias de las Administraciones autonómicas: (...); b) la realización, en principio, de los controles oficiales previstos en los arts. 12 y 13, con las excepciones que más adelante se indican (...). Procede, en consecuencia, aceptar el requerimiento respecto a las funciones que quedan expresadas». Pero, seguidamente, se establece que «... de los controles y análisis oficiales a realizar por las Comunidades Autónomas deben exceptuarse los supuestos de comercio exterior de semillas y de producción de éstas por Centros de Investigación y Producción dependientes directamente de la Administración del Estado, en razón, respectivamente, de la competencia exclusiva del Estado en materia de comercio exterior, y de la autonomía de funcionamiento que es propia de sus organismos administrativos».

Pues bien, frente a lo anterior, y según el Letrado del Gobierno Vasco, las medidas de análisis, control y certificación oficial referidas en estos preceptos no aparecen orientadas ni hacia un fin económico de relevancia básica o coordinadora que supone el art. 149.1.13.^a C.E., ni hacia el «comercio exterior». Por el contrario, la actuación administrativa de control y certificación se produce sobre un material cuyo destino final no es conocido, por lo que no consta si finalmente será exportado o no. Esa certificación, por tanto, tiene valor gracias a la competencia sobre la materia y sobre la competencia técnica para realizarla. En consecuencia, si se reconoce a la Comunidad Autónoma la capacidad para realizar los controles y certificaciones previstos en los arts. 12 y 13, éstos habrán de tener valor pleno y normal, como corresponde a cualquier actuación oficial.

A mayor abundamiento, se hace referencia al contenido del ya citado Real Decreto 839/1985, de 8 de mayo, según el cual todas las certificaciones de semillas y plantas de vivero que se realizan en el ámbito de la Comunidad se vienen estableciendo por ésta, con pleno valor de certificación a todos los efectos siguiendo las normas técnicas que regulan dicha certificación.

Por todo lo expuesto, se solicita se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco por cuanto se limita en la contestación al requerimiento de incompetencia el valor de los controles y certificaciones oficiales que pueden darse por la Administración Vasca, excluyendo de su ámbito los supuestos de comercio exterior de semillas.

Mediante otrosí se pide la acumulación de este conflicto al anterior.

5. Por sendas providencias de 19 de junio de 1989, se acordó admitir a trámite ambos conflictos atribuyéndoles respectivamente los núms. 1.078 y 1.079/89; dar traslado al Gobierno, por conducto de su Presidente, de las demandas y documentos adjuntos al objeto de que aportara, en el plazo de veinte días, cuantos documentos y alegaciones considerara pertinentes. Asimismo, se decidió dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, por si ante ella estuvieran impugnadas o se impugnasen las referidas Ordenes; oír al Abogado del Estado para que, en el mismo plazo de veinte días concedido para el traslado, expusiera lo que estimara procedente acerca de la acumulación del conflicto núm. 1.079/89 al 1.078/89; y, finalmente, ordenar la publicación de los conflictos en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del País Vasco para general conocimiento.

6. El Abogado del Estado presentó escrito ante este Tribunal el día 17 de julio de 1989, solicitando la acumulación de los dos conflictos. Recayó Auto del Pleno, de 19 de septiembre de 1989, por el que se acordó acumular el conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 1.079/89 al registrado con el núm. 1.078/89, concediéndose un plazo de veinte días al Abogado del Estado para que formulara alegaciones; plazo que se prorrogó en diez días mediante providencia de 18 de octubre de 1989.

7. El 27 de octubre de 1989 se presentó escrito del Abogado del Estado en el que se sostiene la titularidad estatal de las competencias controvertidas, esgrimiendo los siguientes argumentos:

A) En relación con la Orden de 21 de enero de 1989, por la que se regula la comercialización de los materiales forestales de reproducción, parte de que el núcleo de la controversia competencial lo constituye el art. 5 de dicha Orden. Este precepto atribuye al Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero la competencia para determinar qué materiales de base pueden ser admitidos para la producción de materiales de reproducción seleccionados. El citado precepto prevé, a tal efecto, que sólo podrán ser admitidos los «que en virtud de sus cualidades parezcan adecuados para la reproducción y que no hagan presumir la existencia de caracteres desfavorables para la selvicultura».

La representación estatal manifiesta que el art. 5 se incardina claramente en la «ordenación general de la economía» (art. 149.1.13.ª C.E.), que constituye un límite expreso de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de agricultura. Ello se pone de relieve desde varias perspectivas. En primer lugar, porque la propia representación autonómica reconoce un ámbito de decisión estatal en el ámbito de la Orden impugnada, al no cuestionar su art. 6, que se refiere a la determinación de las regiones de que deben proceder los materiales de base, el cual sólo podría derivarse de aquella competencia. En segundo lugar, así se desprende también del preámbulo de la Orden, que señala que las medidas recogidas en la misma tienen como finalidad «elevar de manera sustancial la producción de bosques y mejorar así las condiciones de rentabilidad forestal». Es decir, se trata de limitar los materiales de reproducción que pueden destinarse a la comercialización (art. 4 de la Orden). Y, por último, esta limitación de los materiales de reproducción dentro del sector de producción económica es, en sí misma, una medida de «ordenación general de la economía», tal y como esta competencia ha sido reconocida por la doctrina constitucional: «Dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen líneas directrices y los criterios globales de ordenación de los sectores

económicos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 152/1988, fundamento jurídico 2.º).

En conclusión, la finalidad del precepto, que no es sino determinar los materiales de base que pueden destinarse para la producción de materiales de reproducción seleccionados, es una medida de ordenación económica de este específico sector.

Siendo claro lo anterior, lo que debe examinarse, según el Abogado del Estado, es si la facultad de admitir determinados materiales de base que se contempla en el art. 5 es o no necesaria, como facultad estatal, para alcanzar la mencionada finalidad. Desde esta perspectiva, la imposición de unos determinados materiales de reproducción contiene dos elementos estructuralmente necesarios: la imposición en sí que se contiene en el art. 4 de la Orden, y la determinación de los materiales de reproducción que se imponen. Para tal determinación, la Orden contempla unas definiciones muy genéricas en el art. 3 y en el propio art. 5. Al ser tan genéricas, se precisa una elevada dosis de discrecionalidad técnica para su determinación, lo que hace necesario el ámbito estatal de la decisión para asegurar la eficacia de la medida en relación con la finalidad de la norma: el criterio de determinación de la existencia de alto valor genético debe ser el mismo en todo el territorio para que la norma sea eficaz porque constituye una primera medida planificadora de importancia decisiva para el resto del proceso de regeneración y ampliación de la riqueza forestal destinada principalmente a la producción de madera.

B) En el art. 14 de la mencionada Orden se prevé expresamente el concurso de los servicios competentes de las Comunidades Autónomas y no prejuzga en qué términos se articulará dicho sistema. Y, en cuanto a que la garantía de esa identidad sea necesaria para la eficacia del sistema, pocas dudas parece que puede plantear, a juicio del Abogado del Estado: al consistir la medida de ordenación en la imposición de unos determinados materiales de reproducción como exclusivos, resulta claro que es igualmente necesario garantizar la identidad de los mismos.

C) El art. 15 de esta primera Orden y los arts. 12 y 13 de la Orden relativa a las normas de calidad exterior de los materiales forestales de reproducción plantean una cuestión común. En todos estos casos, la representación del Gobierno Vasco sostiene que no pueden distinguirse los supuestos en que la finalidad es la exportación y aquellos en que no lo es, puesto que inicialmente se desconoce el destino de estos materiales. El Abogado del Estado, por el contrario, no ve dificultad en que se exija la actuación previa estatal en cuanto este destino sea conocido, siendo la finalidad de estos preceptos precisamente el establecer una regulación diferenciada según cuál sea tal destino.

Desde tal perspectiva, el Abogado del Estado considera plenamente aplicable la doctrina de la STC 252/1988, en cuanto precisa que el criterio para la determinación del título competencial debe ser la finalidad de la norma, que en este caso es inequívocamente la calidad necesaria para el comercio exterior.

En virtud de lo expuesto, se solicita que el Tribunal dicte Sentencia por la que declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

8. La Sección Segunda dictó providencia el día 7 de mayo de 1998 acordando oír a las partes para que, en el plazo de diez días, alegaran lo que estimaran conveniente acerca de la incidencia que pudiera tener en la resolución del conflicto la Orden de 28 de diciembre de 1990, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre modificación de la Orden de 21 de enero

de 1989, y, en especial, sobre la pérdida sobrevenida del objeto del conflicto de competencia.

9. El Abogado del Estado formuló su escrito de alegaciones el 18 de mayo de 1998, sosteniendo que la modificación producida por la Orden de 28 de diciembre de 1990, que introduce una nueva redacción del art. 12.2 de la Orden de 21 de enero de 1989 («Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Orden, se establecen sistemas de controles oficiales de las semillas. Corresponderá a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas la realización de dichos controles y de los análisis oficiales, con excepción de los supuestos de comercio exterior de semillas y de producción de semillas, efectuada en centros de investigación y producción dependientes directamente de la Administración del Estado»), no altera el objeto del conflicto, al coincidir plenamente la nueva normativa con la contestación al requerimiento; contestación dada por el Gobierno de la Nación a la Comunidad Autónoma y que justamente constituía el objeto del conflicto en cuanto concretaba, en el mismo sentido que la Orden de 28 de diciembre de 1990, el contenido de los arts. 12 y 13 de la Orden de 21 de enero de 1989.

10. El Secretario de Justicia del Pleno extendió diligencia, en fecha 8 de junio de 1998, para hacer constar que solamente había cumplimentado el Abogado del Estado el trámite acordado en el proveído de 7 de mayo de 1998, sin que lo hubiera realizado la representación procesal del Gobierno Vasco, a pesar de haber transcurrido con exceso el plazo concedido al efecto.

11. Por providencia de 23 de febrero de 1999, se señaló para deliberación y votación de los presentes conflictos positivos de competencia acumulados el día 25 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Los conflictos acumulados que deben resolverse en el presente proceso son planteados por el Gobierno Vasco frente a determinados preceptos de dos Ordenes, ambas de 21 de enero de 1989, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, referidas, respectivamente, a la comercialización de los materiales forestales de reproducción y a las normas de calidad exterior de dichos materiales. Las dos Ordenes se dictan para adaptar la normativa española a las Directivas del Consejo de la CEE 66/404, la primera de ellas, y 71/161, la segunda.

De la Orden sobre comercialización de los materiales forestales de reproducción se cuestionan los arts. 5, 14 y 15, segundo párrafo, mientras que de la relativa a las normas de calidad exterior de dichos materiales se impugnan los arts. 12 y 13.

Las alegaciones del Gobierno Vasco pueden encuadrarse en dos géneros de cuestiones: de un lado, se reclaman, en virtud de los títulos competenciales exclusivos sobre las materias de «agricultura» (art. 10.9 E.A.P.V.) y «montes, aprovechamientos y servicios forestales» (art. 10.8 E.A.P.V.), las competencias ejecutivas que se regulan en los arts. 5 (admisión de materiales de base para la producción de materiales de reproducción seleccionados) y 14 (control oficial de la identidad de los materiales de reproducción) de la Orden referida a la comercialización de los materiales forestales de reproducción; de otro lado, y en virtud de los mismos títulos, se impugna el reconocimiento competencial que el art. 15, segundo párrafo, de la Orden anterior (certificación oficial en caso de la exportación de los materiales de reproducción) y los arts. 12 y 13 de la Orden sobre normas de calidad exterior de dichos materiales (control oficial de semillas y plantas), configuran a favor de la Administración Central del Estado.

A ello opone el Abogado del Estado, y frente al primer grupo de preceptos cuestionados, la competencia estatal

en materia de «planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13.^a C.E.), competencia a la que expresamente se remite el propio art. 10.9 del E.A.P.V. cuando atribuye a la Comunidad Autónoma vasca la materia «agricultura», «de acuerdo con la ordenación general de la economía». En relación con el segundo grupo de preceptos, aduce el Abogado del Estado la competencia estatal sobre «comercio exterior» (art. 149.1.10.^a C.E.).

Ninguna de las partes en conflicto sostiene que la traslación de las Directivas comunitarias al Derecho interno modifique los criterios constitucionales de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El orden competencial establecido no resulta alterado ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias, y así lo ha señalado reiteradamente este Tribunal (SSTC 252/1988, 76/1991, 115/1991, entre otras). En consecuencia, serán las reglas internas de delimitación competencial las que han de fundamentar la respuesta a los presentes conflictos acumulados.

2. Debemos, aún, abordar una cuestión previa relativa al objeto del conflicto y que se refiere al art. 12 de la Orden de 21 de enero de 1989 sobre normas de calidad exterior de los materiales forestales de reproducción.

Respecto a esta Orden, en la contestación del Gobierno de la Nación al requerimiento formulado por la Comunidad Autónoma del País Vasco con carácter previo a la interposición del conflicto, aquél aceptó parcialmente dicho requerimiento, en el sentido de reconocer que las Comunidades Autónomas pueden realizar los controles y análisis de materiales forestales de reproducción que resultan controvertidos, salvo en dos supuestos que siguen considerándose de competencia estatal: los de comercio exterior y de producción de semillas en centros de investigación dependientes del Estado.

Como consecuencia de dicha aceptación parcial, la antes citada Orden de 21 de enero de 1989 fue modificada por la de 28 de diciembre de 1990, que dio nueva redacción al art. 12.2. La nueva redacción, en coherencia con lo expuesto, sólo atribuye competencias a la Administración del Estado en «los supuestos de comercio exterior de semillas y de producción de semillas, efectuado en centros de investigación y producción dependientes directamente de la Administración del Estado».

Esta modificación normativa debe ser valorada partiendo de que, en un caso similar, hemos afirmado que «... es un dato que no puede ser orillado que dicha disposición rige hoy en nuestro ordenamiento jurídico con esta otra segunda redacción, respecto de la cual subsiste la controversia competencial que justifica nuestro pronunciamiento y sobre la que las partes han podido alegar lo que a su derecho mejor conviniera en el trámite de alegaciones concedido ex art. 84 de la LOTC. Ello obliga a que la decisión sobre la existencia o no de una invasión o extralimitación competencial deba producirse acerca de la norma... hoy vigente» (STC 329/1993, fundamento jurídico 2.^o).

Pues bien, teniendo en cuenta que la Comunidad Autónoma del País Vasco ya valoró en su demanda el escrito de contestación del Gobierno de la Nación y limitó, en el «suplico» de la misma, la reivindicación competencial al control que deba realizarse en caso de comercio exterior, queda excluido de nuestra consideración el supuesto de producción de semillas efectuada en centros de investigación y producción dependientes directamente de la Administración del Estado.

3. Lo primero que hemos de dilucidar es la materia en la que puedan incardinarse las Ordenes cuyo examen se nos somete. La normativa contenida en la Orden de 21 de enero de 1989, por la que se regula la comer-

cialización de los materiales forestales de reproducción, tiene como objetivo garantizar el valor genético de los materiales forestales de reproducción para elevar la producción de bosques y su identidad cuando vayan a ser destinados a la comercialización. Esta Orden se dicta para adaptar dicha normativa a la Directiva del Consejo de la CEE 66/404 que, como se indica en su preámbulo, constituye el resultado de investigaciones llevadas a cabo en el campo de la selección forestal que habían puesto de manifiesto la necesidad de utilizar materiales de reproducción de alta calidad genética para elevar de manera sustancial la producción de bosques y mejorar así las condiciones de rentabilidad de la tierra. Su contenido, por tanto, se refiere a los materiales forestales de reproducción comercializados dentro de la Unión Europea, siempre que se trate de sus caracteres genéticos, y se traduce en una atribución a cada Estado miembro de competencias para la admisión de los materiales de base, a través de la delimitación de las regiones de procedencia y posteriores controles; criterios que, además de pretender garantizar su valor genético, se establecen para asegurar y controlar la identidad de los materiales de reproducción destinados a la comercialización.

La Orden de 21 de enero de 1989, sobre normas de calidad exterior de los materiales forestales de reproducción, tiene como finalidad la de lograr que únicamente se comercialicen semillas, partes de plantas y plantitas que cumplan determinadas normas de calidad. Como la anterior, supone una adaptación de dicha normativa a una Directiva del Consejo de la CEE, ahora la 71/161, cuyo objetivo, expresado en sus considerandos, es establecer una norma común para todos los Estados miembros en lo que se refiere a la calidad externa de las semillas, las partes de las plantas y de las plantitas, en el entendimiento de que dichos materiales de reproducción sólo pueden comercializarse bajo la denominación «Normas CEE» si cumplen los requisitos de calidad establecidos; normas, de otra parte, aplicables a la comercialización tanto entre Estados miembros como en los mercados nacionales.

4. En la STC 76/1991 sostuvimos respecto a un conflicto positivo de competencia que afectaba a determinados preceptos del Reglamento General sobre producción de semillas y plantas de vivero, tras descartar determinados títulos invocados por las partes, que «el conflicto (...) hay que encuadrarlo en los dos títulos restantes: agricultura y comercio exterior» (STC 76/1991, fundamento jurídico 5.º). Posteriormente, también dijimos respecto de otro conflicto de competencia que se trabó sobre el Reglamento General de control y certificación de semillas y plantas de vivero que, «en principio, el Reglamento, y desde luego los preceptos del mismo objeto de conflicto, se refieren a una materia, la de control y certificación de semillas y plantas de vivero, que ha de entenderse incluida dentro de la materia agricultura» (STC 115/1991, fundamento jurídico 1.º). Y el mismo criterio de inclusión en la materia «agricultura» se siguió, en fin, en la STC 91/1992, donde se declaró que «se produce la extralimitación o invasión de la competencia de la Comunidad Autónoma porque no sería lícito menoscabar, mediante este expediente del visado, la competencia ejecutiva de certificación y control de semillas controladas que corresponde a la Generalidad en su territorio» (STC 91/1992, fundamento jurídico 2.º).

Sin embargo, en el caso que ahora consideramos, se trata no de semillas y plantas destinadas a la producción de cultivos agrícolas en general, sino, específicamente, de materiales de reproducción de naturaleza forestal. Dicho en palabras de los considerandos de las Directivas objeto de trasposición, «las investigaciones llevadas a cabo en el campo de la selección forestal ponen de manifiesto la necesidad de utilizar materiales

de reproducción de alta calidad genética para elevar de manera sustancial la producción de bosques y mejorar así las condiciones de rentabilidad de la tierra,... una normativa de este tipo debe tener en cuenta las necesidades prácticas y limitarse a las especies forestales que tengan un papel importante en repoblaciones destinadas a la producción de madera» (Directiva 66/404/CEE, relativa a la comercialización de los materiales forestales de reproducción). En el mismo sentido, la Directiva 71/161/CEE fija como orientación «que la calidad exterior de dichos materiales de reproducción tiene gran importancia tanto para el éxito de las operaciones de forestación como para la productividad de los bosques».

Pues bien, en nuestro derecho positivo se ha distinguido entre terrenos agrícolas y terrenos forestales en función de la naturaleza de los cultivos propios de unos y otros. Así se desprende del art. 1.2 de la Ley de 8 de junio de 1957, de Montes, que dice lo siguiente: «Se entiende por terreno forestal o propiedad forestal la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características de cultivo agrícola o fueran objeto del mismo...». La distinción se desarrolla en el art. 4 del Reglamento de Montes, aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero, cuyo apartado 4 prevé la resolución sobre las cuestiones que puedan surgir sobre las citadas clasificaciones de terrenos.

La regulación de las semillas y plantas de vivero destinadas a las distintas producciones agrícolas se ha separado de la que se refiere específicamente a la materia forestal. Así lo acreditan el art. 2, uno, de la Ley 11/1971, de 30 de mayo, de semillas y plantas de vivero, que regula el ámbito específicamente agrícola de estos materiales, y el art. 2, dos, de la misma Ley, que excluye de su ámbito de aplicación «las semillas forestales y plantas forestales de vivero, que continuarán con su reglamentación específica».

Teniendo en cuenta esta diferenciación establecida por nuestras Leyes y de acuerdo con la doctrina de este Tribunal de que «la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica (SSTC 71/1982, fundamento jurídico 2.º, y 87/1989, fundamento jurídico 3.º, entre otras)» (STC 133/1997, fundamento jurídico 13), debemos encuadrar la normativa de las Ordenes impugnadas dentro de la materia «montes y aprovechamientos forestales», en la cual al Estado le corresponde dictar la legislación básica (art. 149.1.23.ª C.E.) y a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva, «sin perjuicio de lo dispuesto» en dicho precepto constitucional (art. 10.8 E.A.P.V.).

Luego consideraremos la competencia estatal, invocada por el Abogado del Estado, en relación con tres de los preceptos impugnados (arts. 15, segundo párrafo, de la primera Orden ministerial y 12 y 13 de la segunda), en materia de comercio exterior (art. 149.1.10.ª C.E.), al contener esos preceptos concretas previsiones acerca de los materiales destinados a la exportación.

Dado este marco competencial, en el que aparecen entremezcladas materias varias sobre las que recaen también distintas facultades de actuación de la Comunidad Autónoma y del Estado, debe procederse a examinar cada uno de los preceptos objeto de los presentes conflictos para determinar si, por su contenido, suponen una lesión de las competencias que en materia de montes y aprovechamientos forestales corresponden a la Comunidad Autónoma vasca o, por el contrario, respetan el bloque de la constitucionalidad al ser normas válidamente emitidas por el Estado desde los títulos competenciales referidos. (art. 149.1.10.ª y 23.ª C.E.).

5. El artículo 5 de la Orden de 21 de enero de 1989 dispone:

«Únicamente los materiales de base que, en virtud de sus cualidades, parezcan adecuados para la reproducción, y que no hagan presumir la existencia de caracteres desfavorables para la selvicultura, podrán ser admitidos para la producción de materiales de reproducción seleccionados. Esta admisión se efectuará por el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero a propuesta del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, conforme a lo exigido en el anejo I».

Según el Letrado del Gobierno Vasco, la propuesta y decisión de que un concreto material de base, una vez examinadas sus cualidades, resulta adecuado para la reproducción, es una competencia claramente ejecutiva en las materias de agricultura y de montes y aprovechamientos forestales, pues se trata de una actividad diferente y posterior a la prevista en el art. 6 (delimitación para cada material de base de las necesarias regiones de procedencia), cuya atribución al Estado no se cuestiona por considerarse necesaria una cierta homogeneidad en el ejercicio de dicha facultad. Frente a ello, el Abogado del Estado entiende que esta norma se incardina en el título estatal sobre «planificación general de la actividad económica», planificación necesaria en este caso, pues el criterio de determinación de la existencia de alto valor genético de los materiales de base debe ser el mismo en todo el territorio para que la norma sea eficaz, porque constituye una primera medida planificadora de importancia decisiva para el resto del proceso de regeneración y ampliación de la riqueza forestal destinada principalmente a la producción de madera.

Nuestro enjuiciamiento se proyecta sobre las materias implicadas en el encuadramiento antedicho, esto es, las de «montes y aprovechamientos forestales» y «comercio exterior». Los títulos competenciales sobre «agricultura» los hemos descartado. El problema competencial que suscita el precepto impugnado queda así circunscrito a si la admisión de materiales de base para la producción de materiales de reproducción seleccionados constituye una facultad ejecutiva de «montes y aprovechamientos forestales» de la Comunidad Autónoma o bien prevalece sobre la misma la competencia para dictar bases, atribuida al Estado por el art. 149.1.23.^a C.E. Asimismo, deberemos analizar si las medidas controvertidas pueden corresponder al Estado en razón a sus competencias de ordenación económica de este específico sector, ex art. 149.1.13.^a C.E., según sostiene el Abogado del Estado.

En relación con la competencia estatal de «ordenación general de la economía», este Tribunal tiene establecido que bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.). No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha precisado (SSTC 125/1984, 76/1991) que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, 133/1997), pues, de no ser así, «se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» (STC 112/1995), en este caso el de «montes y aprovechamientos forestales».

Es claro, y no lo discute el Letrado del Gobierno Vasco, que para alcanzar los fines propuestos por la Orden de 21 de enero de 1989 (esto es, la necesidad de utilizar materiales de reproducción de alta calidad genética para elevar de manera sustancial la producción de bosques y mejorar así las condiciones de rentabilidad de la tierra,

que permita además, mediante la fijación de criterios comunes, el intercambio de tales productos entre los Estados miembros de la Comunidad), debe corresponder al Estado la capacidad de determinar los criterios globales de ordenación del sector y, en su caso, la de establecer previsiones de acciones o medidas singulares de carácter homogéneo para todo el territorio nacional que encuentren acomodo en las competencias estatales del art. 149.1.13.^a ó 23.^a C.E.

Así, por ejemplo, y en relación con los materiales de base [que lo son, según el art. 3.2 de la Orden enjuiciada: a) Las masas y poblaciones forestales y los huertos semilleros, para los materiales de reproducción sexual, y b) Los clones y las mezclas de clones en las proporciones especificadas, para los materiales de reproducción vegetativa], el Estado se ha reservado una competencia para delimitar las necesarias regiones de procedencia de los mismos («El Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza delimitará para cada material de base destinado a la producción de material de reproducción seleccionado las necesarias regiones de procedencia y éstas se definirán por límites administrativos geográficos o de altitud. Las delimitaciones de las regiones de procedencia serán comunicadas al Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero, a los efectos previstos en la presente Orden»: art. 6). Ello es lógico si se repara en que pueden existir regiones de procedencia de los materiales base que comprendan territorios de varias Comunidades Autónomas (así se reconoció en la STC 115/1991). También el Estado, en virtud de su competencia básica, ha establecido para todo el territorio nacional los requisitos para la admisión de los materiales de base destinados a la producción de materiales de reproducción seleccionados (anexo I, al que se remite el art. 5); requisitos que son reproducción de los establecidos en la Directiva 66/404/CEE.

Ahora bien, una vez ello regulado, la facultad de determinar cuáles en concreto, dentro de las regiones de procedencia y según los requisitos prefijados, deban ser los materiales de base aptos para generar materiales de reproducción seleccionados, se erige como una facultad ejecutiva, al tratarse de una mera aplicación normativa reglada y prefijada.

En consecuencia, y no obstante este Tribunal haber admitido que, en el ejercicio de su competencia para establecer bases en una determinada materia, el Estado puede excepcionalmente adoptar medidas ejecutivas cuando resulte necesaria una acción unitaria para la eficacia de las medidas (por todas, STC 118/1998, fundamento jurídico 15), en el presente caso no se aprecia que la reserva de competencia a favor del Estado para la admisión de los materiales base con el propósito de generar materiales de reproducción seleccionados, sea una condición necesaria para garantizar las competencias del Estado derivadas del art. 149.1.23.^a C.E., ni tampoco para alcanzar el fin propuesto de ordenación básica del sector. Y ello porque la mencionada finalidad de la Orden y la importancia de la medida quedan ya preservadas en las acciones de determinación de los tipos de materiales base (art. 3.2), la selección geográfica de los mismos (art. 6) y la fijación de los criterios y requisitos para la admisión de los materiales base (anexo I, al que se remite el propio art. 5), sin que, por lo demás, pueda deducirse o quede acreditado cómo una facultad administrativa, del tipo de la examinada, puede constituir un riesgo para la unidad económica del Estado, tratándose como se trata de una mera aplicación de las concretas normas estatales predeterminadas.

En suma, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la facultad de admitir los materiales de base, en aplicación de los criterios y requisitos establecidos en la Orden estatal, para generar materiales de reproducción seleccionados.

6. Se impugna, asimismo, el art. 14 de la Orden por la que se regula la comercialización de los materiales forestales de reproducción, que establece:

«Por la Dirección General de la Producción Agraria y con el concurso de los Servicios competentes de las Comunidades Autónomas se establecerá un sistema de control oficial que asegure la identidad de los materiales de reproducción desde la recolección hasta la entrega al último utilizador.»

El Gobierno Vasco considera que este precepto incurre en un desconocimiento de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma en las materias de montes y aprovechamientos forestales, por cuanto los servicios de la Administración autónoma no tienen atribuida la ejecución de estas materias «en concurso» con órganos de la Administración central.

El Abogado del Estado, por el contrario, entiende que el precepto cuestionado no vulnera el orden competencial, pues, de una parte, no prejuzga en qué términos se articulará el sistema de «concurso» establecido; de otra, porque al consistir la medida de ordenación en la imposición de unos determinados materiales de reproducción como exclusivos, es claro que es igualmente necesario garantizar la identidad de los mismos.

Se plantea en este punto si la norma impugnada (que prevé el concurso de los Servicios competentes de las Comunidades Autónomas, junto con el organismo competente de la Administración del Estado, para el establecimiento de un sistema de control oficial que asegure la identidad de los materiales de reproducción desde la recolección hasta la entrega al último utilizador) lesiona las competencias en materia de montes y aprovechamientos forestales que corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud del título previsto en el art. 10.8 E.A.P.V., o bien si puede incardinarse en el título estatal que contiene el art. 149.1.23.^a C.E.

A fin de dirimir esta cuestión, es preciso averiguar cuál es la concreta naturaleza de la facultad que se reconoce en el considerado precepto. Se trata —entendemos— de una facultad de carácter ejecutivo destinada a la aplicación de la norma estatal, en concreto del art. 11 de la Orden, que fija los criterios mediante los cuales debe procederse a identificar los materiales de reproducción. Dichos criterios (especie, categoría, región de procedencia, material de base, materiales autóctonos o no autóctonos...) permiten identificar los materiales de reproducción en las fases de recolección, acondicionamiento, transporte y vivero.

Una facultad como la cuestionada, por tanto, ha de corresponder a la Comunidad Autónoma, salvo que aparezca justificada la concurrencia de circunstancias que hicieran posible una intervención estatal. En este sentido, y como ya se ha dicho, el título competencial estatal, reconocido en el art. 149.1.23.^a C.E., podría ser suficiente para desplazar a la Comunidad Autónoma de la ejecución de unas medidas de control que inciden de lleno en el desarrollo de sus propias competencias, siempre y cuando la necesaria coherencia de la normativa básica estatal exigiera decisiones unitarias que no pudieran articularse sin riesgo para su preservación. Aplicado el criterio al presente caso, la reserva al Estado del establecimiento, aunque sea con el concurso de los servicios competentes de las Comunidades Autónomas, de un sistema de control oficial que asegure la identidad de los materiales de reproducción, sólo sería constitucionalmente admisible si la instauración de sistemas de control comunes resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector.

Sin embargo, a la vista de las finalidades de la Orden examinada y de las alegaciones de las partes, no puede entenderse justificada la concurrencia de tales requisitos. Ni justifica el Abogado del Estado en sus escritos cómo

un sistema de control oficial establecido exclusivamente por la Comunidad Autónoma del País Vasco puede constituir un riesgo para la norma básica del Estado, ni de la propia finalidad de la Orden ministerial puede ello inferirse, toda vez que en dicha Orden ya quedan establecidos los criterios mediante los cuales deban identificarse los materiales de reproducción desde su recolección hasta la entrega al último utilizador (art. 11).

En consecuencia, una decisión del género de la del art. 14, por la que se atribuye al Estado la instauración de un sistema de medidas de control, no tiene amparo en la competencia para dictar bases en materia de montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23.^a C.E.), porque, al no estar justificada su necesidad en este caso, a fin de preservar la coherencia de la normativa básica estatal, no puede ser alterada la competencia autonómica que debe poder ejercerse con plenitud en el ámbito territorial propio. Corolario de lo anterior es que el establecimiento de un sistema de control oficial que asegure la identidad de los materiales de reproducción, en la medida en que es un modo cualificado de ejercicio de las competencias de ejecución, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

7. Un segundo grupo de cuestiones son las relativas al art. 15, segundo párrafo, de la Orden que regula la comercialización de los materiales forestales de reproducción y a los arts. 12 y 13 de la Orden sobre normas de calidad exterior de los materiales forestales de reproducción. El examen de la constitucionalidad de estos preceptos puede llevarse a cabo, en sus aspectos más generales, de forma conjunta, puesto que se refieren a las facultades de expedición de certificados oficiales, medidas de análisis y control, competencia que se atribuye a la Administración estatal, en el caso de la exportación de los productos en ellos contemplados.

Según el Letrado del Gobierno Vasco, ni la facultad de certificación, que es una competencia de carácter técnico-administrativo, ni las medidas de análisis y control, contenidas en estos preceptos, aparecen orientadas hacia un fin económico de relevancia básica o coordinadora ínsita en el art. 149.1.13.^a C.E., o hacia el «comercio exterior», por lo que deben ser reconocidas como competencias autonómicas. Contrariamente, el Abogado del Estado entiende que las normas cuestionadas se incardinan plenamente en la competencia estatal sobre «comercio exterior» al tratarse de actividades relacionadas con la exportación de tales productos.

Antes de entrar en el análisis de cada precepto, debemos constatar que ninguna discrepancia existe entre las partes sobre la naturaleza de estas facultades de certificación, análisis y control, que son de carácter técnico-administrativo, propias de la función ejecutiva, la cual «comprende la función de administrar, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios... (STC 18/1982, 5.º; 35/1982, 2.º; 39/1982, fundamento jurídico 8.º). En resumen, como es bien sabido, las competencias referidas a la legislación son normativas...; y las competencias ejecutivas son por regla general aplicativas, llevando a la práctica lo establecido por las disposiciones normativas» (STC 196/1997, fundamento jurídico 7.º).

8. Comenzando por el examen del art. 15 de la Orden de 21 de enero de 1989, por la que se regula la comercialización de los materiales forestales de reproducción, y del que se recurre exclusivamente su segundo párrafo, debe, en primer lugar, recordarse su tenor literal:

«Únicamente podrán introducirse materiales de reproducción en nuestro país si vienen acompañados de un Certificado Oficial de cualquier otro Estado miembro de la Comunidad Económica Europea, con arreglo al modelo del anejo III, o de un Certificado de un tercer país, para el que el Consejo haya comprobado existen las mismas

garantías de identidad de los materiales de reproducción producidos con los de la Comunidad.

El Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero será el organismo competente para extender dicho Certificado, en el caso de la exportación de los referidos materiales de reproducción.»

Para la representación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la competencia para extender el certificado a que se refiere el precepto corresponde a dicha Comunidad Autónoma, por tratarse de una actuación de naturaleza ejecutiva encuadrada en sus competencias en materia de «agricultura» y de «montes y aprovechamientos forestales». Además, no es posible determinar si los materiales de reproducción acerca de los cuales se expide el certificado están destinados o no a la exportación, sino que la expedición del certificado sólo acredita, con independencia del destino de los materiales, que éstos cumplen determinadas condiciones.

Para el Abogado del Estado, por el contrario, la competencia para emitir el certificado se encuadra en la materia «comercio exterior», pues el precepto se refiere a la emisión del certificado en caso de exportación. Resulta, en su opinión, de aplicación aquí la STC 252/1988. Dicha Sentencia apreció la existencia de regulaciones diferentes según el destino de los productos y concluyó considerando prevalente las materias «comercio exterior» y «sanidad exterior», de exclusiva competencia estatal, por el hecho de que de la regulación de «comercio exterior» es una «regulación... separada de la que ordena el comercio interior» (STC 252/1988, fundamento jurídico 3.º). Por ello, la finalidad del precepto impugnado, según el Abogado del Estado, es establecer una regulación diferente cuando el destino sea la exportación de estos materiales de reproducción. Respecto al argumento de la representación autonómica de que no pueden distinguirse los supuestos en los que la finalidad es la exportación y aquellos otros en que no lo es, el Abogado del Estado no ve dificultad en que se exija la intervención estatal previa sólo para aquellos supuestos en que sea conocido que el destino de los materiales de reproducción sea la exportación.

9. Debemos dilucidar, pues, si la actividad de certificación prevista en el art. 15 y descrita en el «anexo III» de la primera de las Ordenes objeto de conflicto corresponde a la materia competencial de comercio exterior o a la de montes y aprovechamientos forestales.

En varias ocasiones este Tribunal ha sido requerido para precisar los límites existentes entre la materia comercio y las materias relativas a los productos objeto de la actividad comercial —*v. gr.*, agricultura, metrología, industria—. En todas ellas hemos comenzado destacando la íntima conexión existente entre la actividad de determinar —y, posteriormente, controlar— los requisitos que deben cumplir los productos para poder ser comercializados y la actividad pública relativa al comercio. Con todo, a pesar de esta íntima conexión y de la consiguiente dificultad de delimitar el alcance de esas competencias, hemos distinguido, a efectos de precisar el orden constitucional de competencias, entre el objeto y el contenido de la actividad pública de establecimiento y control de los requisitos que deben cumplir los productos, y el objeto y contenido de la actividad pública relativa a la actividad de mediación o de cambio que constituye el núcleo fundamental, aunque no único, de la actividad comercial: lo primero —hemos concluido— debe encuadrarse en las materias correspondientes a los títulos sectoriales específicos relativos a los productos comercializados, ya que las referidas actividades no suponen establecer regímenes de importación de mercancías, ni regular mercados, ni pueden considerarse instrumento de una determinada política comercial, actividades estas últimas encuadrables, sin duda, en la materia de comercio.

Concretamente, en un supuesto que guarda una estrecha relación con el que aquí enjuicamos, este Tribunal declaró que «ciertamente, la determinación de estos requisitos técnicos de seguridad tiene una importante incidencia en otras materias competenciales y, de modo muy especial, en la de comercio y, más concretamente, por lo que aquí interesa, en la de comercio exterior, ya que el cumplimiento de estos requisitos se convierte en condición necesaria para la importación y comercialización de los productos industriales fabricados en el extranjero. Con todo, a pesar de esta íntima conexión y de la consiguiente dificultad de trazar el límite entre la materia de seguridad industrial y la de comercio exterior, lo cierto es que determinar las características técnicas de seguridad de un producto industrial y controlar su ejecución constituye algo previo, algo más genérico y, en definitiva, algo distinto de la actividad comercial o, más precisamente, de la actividad pública relativa a la actividad comercial». Y agregamos: «En efecto, si atendemos al objeto y al contenido de la actividad pública de establecimiento de las condiciones de seguridad que deben cumplir los productos industriales y la subsiguiente actividad de control, lo mismo que si atendemos al objetivo perseguido por las mismas —como requiere, entre otras, la STC 13/1989—, llegamos a la conclusión de que dichas actividades son un *prius* respecto de la actividad de mediación o de cambio que constituye el núcleo fundamental, aunque no único, de la actividad comercial. Predisponer las condiciones de seguridad que deben poseer todos los productos industriales para poder ser, como dice el apartado 4.1.4 en su primer párrafo, fabricados, importados para su comercialización, vendidos, alquilados o instalados, en suma, para poder ser utilizados en España, no supone regular la actividad comercial ni interior ni, en el caso de los productos importados, exterior, no supone establecer regímenes de importación de mercancías, ni regular mercados, ni puede considerarse instrumento de una determinada política comercial» (STC 313/1994, fundamento jurídico 2.º) (en parecidos términos pueden verse, entre otras, SSTC 100/1991, 236/1991, 203/1992 y 14/1994).

10. En el presente caso, según se especifica en el «anexo III» de la Orden objeto de conflicto, la certificación a la que se refiere el art. 15 tiene el siguiente contenido: «Se certifica que el material forestal de reproducción descrito más abajo ha sido controlado por los servicios competentes y que, según las comprobaciones hechas y los documentos presentados, responde a las indicaciones siguientes: 1. Naturaleza del producto: Semillas/partes de plantas/plantas. 2. Especie, subespecie, variedad clon: a) Designación común: (...) b) Designación botánica: (...). 3. Categoría: Materiales de reproducción seleccionados/materiales de reproducción controlados. 4. a) Región de procedencia y eventualmente procedencia, para los materiales seleccionados: (...) b) Material de base, para los materiales controlados: (...) c) Autóctono/introducido de (...) (origen)/desconocido. 5. Naturaleza del material de base: Masas/clones/huertos semilleros. 6. a) Años de madurez para las semillas: (...) b) Duración de la fase en vivero como semillas/planta multiplicada por vía vegetativa/planta trasplantada: (...) 7. Cantidad: (...) 8. Cantidad y tipos de bultos: (...) 9. Marca de los bultos: (...) 10. Otras indicaciones: (...)».

Mediante esta certificación se pretende, pues, hacer pública y autenticar la realización de los controles por parte de los servicios competentes. Se trata, en suma, de una actividad que propiamente no regula de modo directo el intercambio de productos, aunque sin duda influye en él, ni establece ningún régimen de importación, ni es instrumento de ninguna política comercial, sino que regula algo previo y distinto a estas actividades comerciales, concretamente una actividad de control tendente a asegurar la calidad del material forestal de reproducción.

Ha de concluirse, por consiguiente, que la actividad de certificación, regulada en el art. 15 aquí enjuiciado, debe encuadrarse en la materia de montes y aprovechamientos forestales y, más exactamente, en la potestad ejecutiva relativa a esta materia, cuya competencia corresponde a la Comunidad Autónoma que promueve el presente conflicto.

Lo razonado supone descartar el criterio sostenido por el Abogado del Estado acerca de la aplicación en este caso de la doctrina contenida en la STC 252/1988.

Además, puesto que del art. 20 de la citada Orden se deduce que ésta no regula, en principio, las exportaciones a terceros países, también sería de aplicación la doctrina de la antes invocada STC 313/1994, que en el fundamento jurídico 2.º declaró que «se ha destacado en la jurisprudencia constitucional la necesidad de aplicar con suma cautela el título de comercio exterior a las relaciones comerciales entre los Estados que forman la Comunidad, ya que, como se insiste en varias Sentencias recientes, una aplicación extensiva de este título competencial acabaría por vaciar de contenido la premisa, consolidada en la doctrina constitucional, conforme a la cual el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de Derecho comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias «ya que sería muy difícil encontrar normas comunitarias que no tuvieran incidencia en el comercio exterior, si éste se identifica, sin más matización, con comercio intracomunitario» (STC 236/1991 y en sentido similar STC 79/1992)». Por todo ello, hemos de resolver que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

11. Debemos ahora analizar la Orden de 21 de enero de 1989, sobre normas de calidad exterior de los materiales forestales de reproducción, de la cual se impugnan sus arts. 12 y 13.

Por lo que se refiere al art. 13, este precepto ha de quedar excluido de nuestro análisis, dado que las competencias atribuidas por el mismo fueron reconocidas, como propias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por la contestación del Gobierno al requerimiento por aquélla formulado. En cuanto al art. 12, hay que recordar, de acuerdo con lo que se ha dicho en el fundamento jurídico 2.º, que el objeto del conflicto se circunscribe exclusivamente a los controles y análisis de semillas que hayan de realizarse en caso de comercio exterior.

Establecidos así los términos de la controversia, la determinación acerca de la competencia que el Estado se reserva en materia de controles oficiales de semillas en los supuestos de comercio exterior de éstas, ha de entenderse que, más allá de su literalidad, obedece al mismo designio que la contenida en el art. 15, párrafo 2.º, de la Orden de 21 de enero de 1989; de suerte que al no ser el objeto de dicha regulación el comercio de estos materiales, sino un momento previo o independiente, como es el de realización de controles oficiales de su calidad mediante los análisis pertinentes, tal reserva en favor del Estado invade las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma promovente del conflicto, en los términos que se dejan expuestos en los fundamentos jurídicos 9 y 10 de esta Sentencia.

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 los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1.078/89 y 1.079/89, promovidos por el Gobierno Vasco, frente al Gobierno de la Nación, y

declarar que las competencias controvertidas corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijos.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Rubricado.

6367 *Pleno. Sentencia 22/1999, de 25 de febrero de 1999. Recurso de inconstitucionalidad 2.335/1990. Interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos artículos de la Ley del Parlamento Vasco 6/1990, de Cámaras Agrarias.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijos, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.335/90, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra el art. 7, párrafos 1 [apartados a), b) y e)] y 2, y el art. 9, párrafo 2 [apartados a) y b)], de la Ley del Parlamento vasco 6/1990, de 15 de junio, de Cámaras Agrarias («Boletín Oficial del País Vasco» número 134, de 6 de julio). Han comparecido el Gobierno vasco, representado por el Letrado don Ignacio López Carcamo, y el Parlamento vasco, representado por su Letrado don Francisco Javier Blanco Herranz. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 5 de octubre de 1990, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 7, párrafos 1 [apartados a), b), y e)] y 2, y el art. 9, párrafo 2 [apartados a) y b)], de la Ley del Parlamento vasco 6/1990, de 15 de junio, de Cámaras Agrarias.

2. Los términos del recurso, según resultan de la demanda, se cifran en lo siguiente:

Comienza señalando el Abogado del Estado que la competencia asumida por el País Vasco en materia de cámaras agrarias ha de ejercerse respetando la normativa estatal básica (art. 10.21 E.A.P.V.). El Estado, en desarrollo del art. 149.1.18.ª C.E., ha dictado la Ley 23/1986, de 29 de diciembre, de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias (en adelante, L.B.C.A.); dicha Ley se aprobó con la finalidad de establecer las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias en cuanto participan de la naturaleza de las Administra-