

Seguidamente, sin proposición de prueba por ninguna de las partes y sin que, por ello, se haga referencia a las practicadas en el acto del juicio en el que ni siquiera se dan por reproducidas las que como diligencias constan en las actuaciones preliminares o preparatorias, informan en apoyo de sus respectivas pretensiones, el Ministerio Fiscal que «solicita la absolución de Anastasio Iglesias Alvarez y la condena de Pablo Mario Doña como autor de una falta 572 C.P...»; el señor Cuadrillero (Abogado y denunciante en nombre del Colegio) que afirma que el recurrente está trabajando «y no ha presentado los impresos de colegiación» por ello mantiene la denuncia y solicita se condene a Pablo Mario Doña como autor de falta de 572 C.P. a 100.000 pts. de multa; y por último informa el señor Viera quien «solicita la libre absolución de Pablo Mario Doña porque no hay pruebas de cargo contra él, dado que no ha trabajado». Y «sin más que hacer constar» así termina el acta.

Es, pues, claro que en el acto del juicio no se practicó, ni siquiera se propuso, la práctica o la reproducción por lectura de ninguna de las diligencias que para la preparación del juicio obran en las actuaciones; que el denunciante, pese a su condición de Abogado, limitó su declaración a la ratificación, sin más, de la denuncia y que ni fue interrogado por las otras partes, ni hizo referencia ni propuso la práctica en dicho acto de prueba alguna. Y cómo en el acto del juicio no consta ninguna prueba ni directa ni preconstituida; y las declaraciones testimoniales y pruebas documentales a que se hace referencia en las Sentencias impugnadas, son meras diligencias preparatorias del juicio y no pruebas, aunque así se calificquen por los juzgadores, es obvio que en estas circunstancias la presunción de inocencia invocada por el recurrente tiene que ser acogida por este Tribunal, en razón de la jurisprudencia señalada en el fundamento jurídico anterior que, dando al acto de la vista la importancia que tiene en los procesos penales, resulta de inexcusable aplicación.

#### 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 el recurso de amparo interpuesto por don Pablo Mario Doña Garriga y, en consecuencia:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho del recurrente a la presunción de inocencia.

2.º Restablecerle en la integridad de su derecho, para lo cual se declara la nulidad de las Sentencias sucesivamente dictadas por el Juzgado de Instrucción de Carrión de los Condes y por la Audiencia Provincial de Palencia con fechas de 29 de abril y 20 de julio de 1993.

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

Dada en Madrid, a doce de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y González-Regueal.—Carlos de la Vega Benayas.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.

**1224** Pleno. Sentencia 329/1994, de 15 de diciembre de 1994. Conflicto positivo de competencia 1.218/1986. Promovido por la Junta de Galicia en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1.418/1986, de 13 de junio, sobre funciones del Ministerio de Sanidad y Consumo en materia de sanidad exterior.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueal, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carlos Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1.218/86, promovido por la Junta de Galicia, representada por don Heriberto García Seijo, jefe del Gabinete de Asuntos Constitucionales y Defensa Jurisdiccional de la Asesoría Jurídica General de la Junta de Galicia, en relación con los arts. 2.1, núms. 1.3 y 1.5; art. 4, párrafo 1.º; art. 4.4, núms. 1, 2 y 3; art. 4.5; art. 7.1 [y en conexión con él, art. 2.1, núm. 4 b)], y art. 12, del Real Decreto 1.418/1986, de 13 de junio, sobre funciones del Ministerio de Sanidad y Consumo en materia de Sanidad Exterior, y demás preceptos del mismo por conexión directa o causal con los mencionados, en cuanto regulan materias que afectan a la titularidad competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia. Ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 15 de noviembre de 1986, el Letrado designado para representar a la Junta de Galicia planteó conflicto positivo de competencia frente a los arts. 2.1, núms. 1.3 y 1.5; art. 4 párrafo 1.º; art. 4.4, núms. 1, 2 y 3; art. 4.5; art. 7.1 [y en conexión con él, art. 2.1, núm. 4 b)], y art. 12, del Real Decreto 1.418/1986, de 13 de junio, sobre funciones del Ministerio de Sanidad y Consumo en materia de Sanidad Exterior, y demás preceptos del mismo por conexión directa o causal con los señalados, en cuanto regulan materias que afectan a la titularidad competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia.

2. Los hechos de que trae causa el presente conflicto, son los siguientes:

a) Con fecha 4 de septiembre de 1986, el Consejo de la Junta de Galicia acordó requerir al Gobierno de la Nación a fin de que procediera a derogar los preceptos del Real Decreto 1.418/1986 que ahora son objeto del presente conflicto, en los términos previstos por el art. 63 LOTC. Por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 10 de octubre de 1986, se estimó parcialmente el anterior requerimiento, modificando los apartados 4.2 y 4.3 del art. 4 del Real Decreto mencionado, y rechazándolo en todo lo demás. Este último Acuerdo, modificatorio de la redacción dada a los referidos extremos, no ha sido

seguido, sin embargo, de ningún tipo de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

b) Certificado el cumplimiento infructuoso del requerimiento anterior, el Consejo de la Junta de Galicia, en su reunión de 13 de noviembre de 1986, insiste en la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia en los términos expresados y ordena a su Asesoría Jurídica General el planteamiento del correspondiente conflicto positivo de competencia, que es presentado en el Registro de este Tribunal en la fecha indicada.

3. El texto de las disposiciones específicamente impugnadas es del tenor literal siguiente:

«Art. 2.1 En materia de sanidad exterior, corresponde al Ministerio de Sanidad y Consumo, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros Departamentos ministeriales u organismos, las siguientes funciones:

...  
1.3 Control y vigilancia higiénico-sanitaria de puertos y aeropuertos de tráfico internacional, así como de los puestos y de las terminales aduaneras TIR y TIF.

1.4 Control y vigilancia higiénico-sanitaria en el tráfico internacional de: ...b) Cadáveres y restos humanos.

1.5 Todas aquellas actividades concordantes que se determinen en el futuro.

...  
Art. 4. Son funciones y actividades del Ministerio de Sanidad y Consumo en relación con el control y vigilancia higiénico-sanitaria de puertos, aeropuertos de tráfico internacional y puestos fronterizos, las siguientes:

1. La designación y clasificación de los puertos y aeropuertos atendiendo a las atribuciones sanitarias de cada uno.

...  
4. Actividades a realizar sobre los recintos e instalaciones:

4.1 La vigilancia en puertos y aeropuertos de la potabilidad del agua, de la recogida y eliminación de basuras y aguas residuales, así como la adopción de medidas de vigilancia y control de vertido de productos contaminantes.

4.2 La vigilancia de las condiciones higiénicas de las instalaciones de los locales de las aduanas, puertos, aeropuertos y fronteras, incluidos los bares, cafeterías, restaurantes, tiendas, servicios, hoteles y similares incluidos en el recinto.

4.3 La vigilancia y control de insectos, roedores y de cualquier otro vector de enfermedades.

5. El establecimiento, según aconsejen las circunstancias, en puertos y aeropuertos, de servicios sanitarios dotados de personal, equipo y locales adecuados para proceder a desinfecciones, desinsectaciones y desratizaciones y para tomar muestras de agua y alimentos y expedirlas a los laboratorios que hayan de analizarlos.

...  
Art. 7. Son funciones y actividades de sanidad exterior en relación con el tráfico internacional de cadáveres y restos humanos las siguientes:

1. La autorización para los traslados internacionales de cadáveres o restos cadavéricos, que se realizará conforme a lo establecido en los arts. 34 a 39 del Reglamento de Policía Mortuoria, aprobado por Decreto 2.263/1974, de 20 de julio, y disposiciones concordantes.

Art. 12 De acuerdo con lo especificado en los convenios internacionales en los que España es parte y demás disposiciones legales, son funciones del Ministerio de Sanidad y Consumo en materia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas de tráfico ilícito:

— La emisión de informes técnicos relativos a la identidad, riqueza y demás aspectos inherentes al control de los decomisos.

— La custodia del material decomisado durante el periodo que medie entre la entrega del mismo por los Servicios competentes y la destrucción.»

4. Tras una serie de consideraciones previas sobre el marco de competencias estatales y autonómicas en que se incardina el Real Decreto impugnado, funda su pretensión la Comunidad Autónoma en las siguientes razones:

a) En cuanto al art. 2.1, núm. 1.3, incide en inconstitucionalidad por cuanto el concepto de sanidad exterior, definidor de la competencia estatal, debe venir referido tan sólo a las cuestiones que atañen directamente al tráfico internacional, como el propio Gobierno de la Nación reconoce en su contestación al requerimiento de incompetencia; a juicio del representante de la Junta, el precepto transcrito adolece de rigor conceptual que permita distinguir los espacios afectos al tráfico internacional de aquellos otros, de gran importancia, que se destinan al tráfico interior, por lo que la competencia que se define debiera quedar circunscrita a las áreas o espacios de los puertos o aeropuertos que atañen directamente al tráfico internacional, salvando así la normal competencia de ejecución en materia de control y vigilancia higiénico-sanitaria interior que para todo el territorio de la Comunidad Autónoma atribuyen el Estatuto y Real Decreto 1.634/1980, de 30 de julio, de traspasos en materia de sanidad a la Junta de Galicia.

b) Por lo que se refiere al art. 2.1, núm. 1.5, entiende el representante de la Junta de Galicia que en él se contiene una reserva competencial a favor del Estado no amparable en el título de sanidad exterior, por cuanto la concordancia, en definitiva, se subsume en la «concurrentia», de modo que se invaden las competencias concurrentes o propias de la Comunidad Autónoma de Galicia, en la medida en que la concurrentia —que significa competencia compartida— es regulada exclusivamente por el Estado, incluyendo una remisión normativa a su favor.

c) Con relación al art. 4, la genérica alusión de su encabezamiento vuelve a incidir en la misma inconstitucionalidad señalada respecto al art. 2 al referirse a todos los espacios de que constan los puertos y aeropuertos de tráfico internacional, sin distinción de áreas específicamente afectas al tráfico internacional y otras que no lo están. Por esta razón resultan inconstitucionales los apartados 4.1, 4.2, 4.3 y 5, si bien en relación al numeral 4.3 dicho precepto resultaría conforme al marco de competencias constitucionalmente delimitado si estuviera formulado conforme al Acuerdo del Consejo de Ministros adoptado en respuesta al requerimiento de incompetencia, interponiéndose la impugnación *ad cautelam* dada la no publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la modificación presuntamente producida. A mayor abundamiento, dichos preceptos vulneran, en cuanto absolutamente desconocen, la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia derivada del art. 33.4 de su Estatuto, relativa a la organización y administración de los servicios en materia de sanidad interior.

d) Respecto al art. 7 —y por conexión, art. 2.1, núm. 4 b)—, en él se desconocen tanto la competencia atri-

buida por el mencionado art. 33.4 E.A.G. como el traspaso de funciones en materia de policía sanitaria mortuoria que resulta del art. 33.1 c) del Real Decreto 1.634/1980, de 31 de julio; en particular, en dichos preceptos se sustraen de la competencia comunitaria, acogiéndose al título de sanidad exterior, las potestades que le corresponden en cuanto a los arts. 29 y 36 d) del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria (Decreto 1.263/1974). A este respecto mantiene —con cita de las SSTC 25/1983, 87/1983 y 88/1983— que los Decretos de traspaso constituyen los medios o instrumentos para ejercer las competencias atribuidas, de tal modo que la modificación unilateral en las técnicas o formas jurídicas que constituyen los Reales Decretos de traspaso resulta una manifiesta invasión de competencias.

e) Por último, y con referencia al art. 12 citado, aduce la representación de la Junta de Galicia que tanto el art. 149.1.16 C.E. como el art. 33 E.A.G. instituyen una reserva competencial «de ejecución» a favor de la Comunidad Autónoma de Galicia, lo que instaura una presunción de competencia a su favor en lo que refiere a funciones de carácter ejecutivo, que son las contempladas en el precepto impugnado. No puede esta reserva competencial de ejecución, por ser más específica, quedar restringida o limitada al amparo de títulos competenciales del Estado más genéricos o incluso heterogéneos —sanidad exterior o relaciones internacionales—. En definitiva, las potestades ejecutivas relativas a la inspección, control y análisis, dentro de las normas técnicas y de seguridad establecidas por el Estado, son facultades comprendidas en el ámbito del art. 33.4 E.A.G., existiendo, en todo caso una plena garantía del cumplimiento autonómico de los dictados de la legislación estatal y normas internacionales por medio de la Alta Inspección y Coordinación general de la Sanidad contempladas en el art. 149.1.16 C.E.

Por todo lo expuesto, concluye su escrito la representación de la Junta de Galicia solicitando se dicte Sentencia por la que se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia en su ámbito territorial y, en consecuencia, se declare que no son aplicables en dicho ámbito los preceptos impugnados y cualesquiera otros que guarden conexión con los mismos.

5. Por providencia de la Sección Cuarta, de 26 de noviembre de 1986, se acordó admitir a trámite el conflicto, publicarlo para general conocimiento, dar traslado al Gobierno para alegaciones de fondo y dirigir oficio a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante ella estuviera impugnado o se impugnare el referido Real Decreto, a los fines previstos en el art. 61.2 LOTC.

6. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones por escrito registrado en este Tribunal el 19 de diciembre de 1986, en el que solicita se declare que la titularidad de las competencias controvertidas corresponde al Estado. Apoya su petición, tras una serie de consideraciones preliminares sobre la estructura normativa en que encaja el Real Decreto impugnado, en los siguientes fundamentos, advirtiendo que el texto que se considerará para la defensa de la constitucionalidad de los apartados 4.2 y 4.3 del art. 4 será el establecido por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 10 de octubre de 1986, atendiendo parcialmente el requerimiento de la actora, y por más que su falta de publicación temporánea impida que alcance efectos de carácter general (art. 29 L.R.J.A.E.):

a) Entiende el Abogado del Estado que el único argumento que fundamenta la impugnación del art. 2.1, núm. 1.3, y del art. 4, párrafo inicial, y apartados 4 y 5, estriba en que en ellos se refieren las funciones y actividades

del Ministerio de Sanidad y Consumo a los puertos y aeropuertos de tráfico internacional en su integridad, en vez de limitarlas a las áreas o espacios en ellos comprendidos que atañen directamente al tráfico internacional. Esta tesis postula una determinada organización de los servicios sanitarios en los puertos y aeropuertos de tráfico interno e internacional que exigiría la división de las instalaciones en dos zonas, una exclusivamente afecta al tráfico internacional y otra al nacional, donde respectivamente ejercerían sus competencias los servicios estatales de sanidad exterior y los autónomos de sanidad interior. Con ese planteamiento, se llegaría a condicionar la planta de puertos y aeropuertos en contra de las más elementales consideraciones de la economía de la construcción, y excluyendo que unas mismas instalaciones puedan servir para ambos tipos de tráfico. Ello, a su juicio, es erróneo por una doble serie de razones. Primero, porque la distribución de competencias que se deriva del par de conceptos «sanidad exterior/sanidad interior» no impone necesariamente una diferenciación de espacios, sino que las funciones correspondientes a ambos títulos pueden y deben ejercerse en unas mismas áreas. Es perfectamente posible la concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico (SSTC 113/1983 y 77/1984), siendo lo esencial que el ejercicio de una no interfiera el de la otra; en todo caso, los enunciados normativos impugnados carecen de esa virtualidad. Y en segundo lugar, porque la reglamentación sanitaria internacional impide la delimitación de áreas o espacios exclusivamente afectos al tráfico internacional (Reglamento Sanitario Internacional, de 25 de julio de 1969, R.S.I. («Boletín Oficial del Estado» de 18 de febrero de 1974, particularmente arts. 14 y concordantes, 20.1 y 3, etc.). Por todo ello, los arts. 2.1, núm. 1.3, y 4 (4 y 5) del Real Decreto impugnado, son perfectamente respetuosos con el orden competencial establecido, limitándose a señalar lugares de ejercicio de las funciones estatales de sanidad exterior.

b) Por lo que se refiere al art. 2.1, núm. 1.5, su recta intelección lleva a considerar que con él no se lesiona competencia alguna de la Junta de Galicia. Las «actividades concordantes» a que se refiere, deben guardar una relación de conformidad, congruencia o armonía con las descritas en los números precedentes, y quedan definidas por el encabezamiento del art. 2.1, siendo por tanto en todo caso funciones «en materia de sanidad exterior» (de competencia inequívocamente estatal conforme al art. 149.1.16 C.E.), y que corresponden al Ministerio de Sanidad y Consumo «sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros departamentos ministeriales u organismos».

c) Por lo que se refiere al art. 7.1.—y por conexión, art. 2.1, núm. 4 b)— la objeción de la Junta de Galicia se basa en que el art. 33 c) del Real Decreto 1.634/1980, de 31 de julio, transfirió a la Junta las competencias que en relación a la policía sanitaria mortuoria se atribuían por el Decreto 2.263/1974, de 20 de julio, a los órganos de la Administración del Estado (arts. 34 a 39, en cuanto a traslados internacionales de cadáveres o restos cadavéricos). En dicho art. 33 c) del Real Decreto citado, se disponía que:

«Para asegurar la necesaria coordinación con las demás entidades y órganos competentes en los supuestos de traslados de cadáveres cuyo recorrido exceda del territorio de la Junta, ésta deberá cumplir en sus propios términos las exigencias de comunicación previstas en el apartado d) del art. 36 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.»

De ello se desprende, a juicio del Abogado del Estado, que la competencia de autorización atribuida a la Dirección General de Sanidad por el art. 36 d) del Reglamento

había de contarse entre las transferidas a la Junta; pero no se sigue que los preceptos mencionados alteren el orden de competencias, por las siguientes razones: 1.º) El Real Decreto 1.634/1980 es de fecha anterior a la entrada en vigor del E.A.G., habiéndose efectuado las transferencias en él contenidas en el régimen preautonómico, para el que este Tribunal —STC 25/1983— ha declarado que los Decretos de transferencia atribúan la competencia, a diferencia de lo que sucede en situaciones postestatutarias. 2.º) Ahora bien, la determinación de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Galicia resulta solamente del E.A.G., subsistiendo las transferencias preautonómicas tan sólo en sus términos y adaptadas a él. 3.º) Por ello, el tenor del art. 33 c) del Real Decreto 1.634/1980 carece de valor decisivo para afirmar que las competencias de los arts. 34 a 39 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria son autonómicas; puede que se transfirieran, acaso indebidamente, a la Junta preautonómica en 1980, pero ello carece en sí mismo de relieve actual, y sólo lo tiene encuadrado en el orden de competencias que resulta del E.A.G.. Por ello, si la competencia de intervención en materia de traslado internacional de cadáveres debe calificarse como perteneciente a la «sanidad exterior», corresponderá al Estado, conforme al art. 149.1.16 C.E., y si es competencia de «sanidad interior», a la Junta de Galicia, con arreglo al art. 33.1 E.A.G.

Pues bien, para determinar más precisamente esta polaridad conceptual, es necesario acudir al art. 38.2 L.G.S.. Siendo competencia reservada al Estado no sólo la relativa a la sanidad exterior (íntegramente), sino la de definir las bases del sistema sanitario nacional —y es evidentemente básico deslindar sanidad interior y exterior—, parece claro que ha de admitirse la definición de la sanidad exterior efectuada por el legislador estatal, incluso afirmando la existencia de un margen de apreciación para dar una definición más o menos estricta de lo que aquélla comprenda, en tanto no sea abusiva o arbitraria. En este sentido, no precisa mayor demostración afirmar que la entrada en España, el tránsito y salida, de cadáveres y restos cadavéricos constituyen actos de importación, exportación o tránsito. Y es también claro que los cadáveres y restos cadavéricos pueden entrañar riesgos para la salud, y por ello existe precisamente una policía mortuoria. En resolución, la entrada, salida y tránsito, de cadáveres y restos cadavéricos es perfectamente encuadrable en el art. 38.2 L.G.S., que debe considerarse como norma que, al definir la sanidad exterior, contribuye a delimitar las competencias estatales y autonómicas, uno de cuyos criterios de reparto es precisamente éste. El art. 38.2 L.G.S. se incluye por tanto en el bloque de la constitucionalidad (arts. 59 y 62 LOTC y STC 76/1983), prevaleciendo sobre el Real Decreto 1.634/1980; por ello, el art. 7.1 del Real Decreto 1.418/1986 respeta, en definitiva, el orden de competencias.

d) Por último, y en lo que respecta al art. 12 impugnado, y dando por reproducidas las razones aducidas por la Abogacía del Estado en el conflicto núm. 1.082/85, es de resaltar que el problema que plantea dicho precepto es el de determinar si las funciones a que se refiere pueden encuadrarse en la materia de sanidad exterior o, al menos, en la de relaciones sanitarias internacionales (art. 149.1.3 C.E. y 39 L.G.S.). Pues bien, a este respecto debe sobre todo afirmarse que el decomiso de estupefacientes y sustancias psicotrópicas es una obligación de Derecho Internacional que resulta del art. 37 del Convenio Unico de Estupefacientes de 1961 («Boletín Oficial del Estado» de 22 de abril de 1966) y del art. 22.3 del Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971 («Boletín Oficial del Estado» de 10 de

septiembre de 1976), imponiendo ambos instrumentos determinadas obligaciones internacionales de información que, es obvio, han de referirse a todo el territorio de cada Estado parte. De ahí que las funciones recogidas en el art. 12 puedan recogerse tanto en el concepto de sanidad exterior como en el de relaciones sanitarias internacionales (art. 39 L.G.S.). Los informes han de referirse a todo el territorio del Estado parte en los Convenios, amén de que las Comunidades Autónomas carecen de competencia para relacionarse con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (STC 154/1985). La custodia y control de los decomisos constituyen derivación necesaria de la obligación de decomisar impuesta en los convenios internacionales. En relación con esta función de custodia, ha de notarse además que el art. 12 del Real Decreto controvertido se limita a reiterar lo dispuesto en una norma con rango de Ley (art. 31 de la Ley 17/1967, de 8 de abril), dictada precisamente para adaptar la legislación española al Convenio Unico de 1961, lo que corrobora la «conexión jurídico-internacional» de esta función.

7. Por providencia de 13 de diciembre de 1994, se acordó fijar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Conviene iniciar la resolución del presente conflicto precisando cuál es el contenido de alguno de los preceptos impugnados por la Junta de Galicia, en la medida en que el parcial acogimiento por el Gobierno de la Nación del requerimiento previo de la Junta de Galicia debiera haber dado lugar a una nueva redacción de los núms. 4.2 y 4.3 del art. 4, conforme al Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de octubre de 1986. Dicho Acuerdo, de cuya existencia y contenido da fe la certificación expedida en esta última fecha por el Ministro de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, no fue seguido, sin embargo, de publicación en el «Boletín Oficial del Estado», por lo que carece de un requisito esencial para su eficacia como disposición de carácter general. De ahí que a los efectos que aquí interesan no pueda ser objeto de enjuiciamiento más que el texto impugnado *ad cautelam* por la Junta de Galicia, no siendo por lo demás previsible, visto el tiempo transcurrido, que el Acuerdo parcialmente estimatorio del requerimiento esté destinado a producir efectos normativos de ninguna clase.

2. Dichos preceptos impugnados, con el contenido que se acaba de precisar, deben ser confrontados, en primer lugar, con la atribución de competencia exclusiva que la Constitución realiza a favor del Estado en materia de sanidad exterior (art. 149.1.16), atribución que es plena y alcanza tanto a la normación como a la ejecución, de modo que toda competencia que pueda ser encuadrada directamente en dicho título pertenece indubitadamente al Estado (STC 252/1988, fundamento jurídico 3.º).

Junto a ello, debe considerarse que pertenece a la Comunidad Autónoma de Galicia el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior (art. 33.1 E.A.G.), de modo que es la distinción entre el aspecto interior o exterior de la actividad pública en materia sanitaria lo que debe servir de guía para determinar la titularidad de la competencia disputada. Al ser ambos aspectos especificación del concepto genérico de sanidad, en cuanto definitorio de una actividad desarrollada por las distintas administraciones, no es precisa una clara definición de éste, sino simplemente determinar si la competencia a

la que se refieren las normas impugnadas es encuadrable en uno u otro título competencial.

A tal fin conviene indicar que la primera, sanidad exterior, se halla directamente vinculada al tráfico internacional de personas y bienes, cuyo incremento a partir del pasado siglo —con los consiguientes riesgos de propagación de ciertas enfermedades que son epidémicas en algunas áreas del planeta— ha generado un importante fenómeno de cooperación sanitaria internacional del que son exponentes, de un lado, la creación de diversas instituciones intergubernamentales, como es el caso de la actual Organización Mundial de la Salud; y también, de otro, la adopción de normas internacionales, entre las que ocupa un lugar relevante el Reglamento Sanitario internacional, aprobado por la Asamblea de dicha Organización en 1951 y revisado posteriormente, de dicha Organización específicas obligaciones a los Estados en esta materia, tanto respecto a notificaciones e informaciones epidemiológicas como en relación a la organización y funcionamiento de los servicios sanitarios apropiados para evitar tales riesgos.

De este modo, la sanidad exterior tiene por objetivo la vigilancia, prevención y eliminación de riesgos para la salud con ocasión del tráfico internacional de personas, mercancías, animales y especies vegetales a través de determinados lugares del territorio nacional, como es el caso de los puertos, aeropuertos y puestos fronterizos autorizados. Y al servicio de este objetivo de protección de la salud se hallan distintas medidas preventivas, asistenciales y prestacionales (art. 45.1 y 2 C.E.) que los servicios sanitarios del Estado pueden adoptar respecto a personas y bienes —como expresa respecto de aquellas el art. 112 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España—, en coordinación con los otros departamentos de la Administración. Con la particularidad de que tales medidas, por su finalidad de prevención y eliminación de riesgos para la salud en el territorio nacional, han de proyectarse no sólo sobre personas y bienes a su entrada o salida de España, sino sobre las propias instalaciones y sobre su entorno inmediato en puertos, aeropuertos y puestos fronterizos afectos al tráfico internacional, para impedir la propagación de enfermedades por diferentes vectores, entre ellos los insectos y roedores, así como por residuos y aguas residuales.

A la luz de lo expuesto ha de procederse al deslinde de competencia entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia en los términos más arriba indicados.

3. Al respecto, conviene precisar que son cuatro los motivos aducidos por la Junta de Galicia para disputar la competencia del Estado: A) Por lo que se refiere a los arts. 2.1, núm. 1.3 y 4, la razón aducida por la Junta de Galicia se centra en la falta de diferenciación entre espacios afectos al tráfico internacional y aquellos otros destinados al tráfico interior, sobre los que recae la competencia de ejecución en materia de control y vigilancia higiénico-sanitaria interior, que para el territorio de la Comunidad Autónoma atribuyen su Estatuto y el Real Decreto 1.634/1980, de 30 de julio, de traspaso en materia de sanidad. B) Al art. 2.1, núm. 1.5, se le imputa una atribución de competencia al Estado no amparable en el título de sanidad exterior y que incide en las competencias concurrentes o propias de la Comunidad Autónoma de Galicia. C) Los arts. 7 y 2.1, núm. 4 b) —éste último por conexión con el anterior— violarían la competencia de la Junta de Galicia atribuida tanto por el art. 33.4 E.A.G. como específicamente por el traspaso de funciones en materia de policía sanitaria mortuoria realizada por medio del citado Real Decreto 1.634/1980. D) Por último, y por lo que se refiere al art. 12, éste se refiere a competencias típicamente de ejecución que, según los art. 149.1.16 C.E. y 33 E.A.G.,

están específicamente reservadas a la titularidad de la Junta. Asimismo se impugnan el resto de los preceptos del Real Decreto 1.418/1986 por conexión directa o causal con los mencionados, cuestión sobre la que —con independencia de su escasa adecuación con el art. 63.3 LOTC— tan sólo se considerará en la medida en que alguna de las normas específicamente impugnadas resulte vulneradora del orden de competencias.

4. Entrando en el examen de esos cuatro grupos y con respecto al primero de ellos (art. 2.1, núm. 1.3 y art. 4.4, núms. 1, 2, 3 y 5), la argumentación de la Junta de Galicia se efectúa, no tanto porque su contenido esté carente de título competencial, sino por no establecer una nítida separación entre los espacios —dentro de los puertos, aeropuertos y terminales aduaneras afectos al tráfico internacional— en los que deba desarrollarse la actuación administrativa de sanidad exterior y aquéllos otros en los que la Comunidad Autónoma puede y debe ejercer su competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad interior.

Pero no es admisible ese planteamiento. Como aduce la Abogacía del Estado, la concurrencia de competencias en un mismo espacio físico es perfectamente posible (SSTC 25/1983, 113/1983, 77/1984, y 11/1986), de modo que la imbricación de titularidades competenciales en los espacios portuarios (SSTC 77/1984 y 149/1991), lo mismo que en los aeroportuarios (STC 68/1984), en nada obsta al respectivo ámbito de actuación de cada una de las administraciones implicadas. La aplicación de esta doctrina al presente caso debe conducir a la declaración de que los preceptos impugnados, rectamente entendidos, en nada pueden obstar al ejercicio de las competencias de titularidad autonómica, pese a que puedan ejercerse sobre un espacio común. Todos ellos están dirigidos (art. 1, 2.1 y 4, en el encabezamiento de este último precepto) exclusivamente a actividades desarrolladas en relación con las condiciones sanitarias del tráfico internacional, como claramente se desprende de una lectura sistemática de dichos preceptos, de manera que ni siquiera la redacción no rectificadora de los núms. 4.2 y 4.3 del art. 4 —es decir, la que es objeto del presente conflicto por falta de publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de octubre de 1986, parcialmente estimatorio del requerimiento previo de incompetencia realizado por la Junta—, puede entenderse como desconocedora de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma de Galicia fundada en otros títulos competenciales. Es más, por lo que respecta a éstos dos concretos preceptos, de la comparación entre el texto normativo y su versión rectificadora, fácilmente se colige que, salvo alguna reiteración en el texto del apartado 4.2 de lo ya afirmado en el encabezamiento del art. 4 y cierta falta de especificidad en los textos rectificadores, no existe ninguna diferencia sustancial entre ambas versiones en cuanto a la atribución competencial.

Con este entendimiento sistemático, que en todo caso implica la delimitación de la competencia estatal con relación tan sólo a supuestos de tráfico internacional de mercancías o sujetos, y teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal sobre la posibilidad de coexistencia en un mismo espacio físico del ejercicio de competencias distintas, puede afirmarse que este primer grupo de preceptos en nada infringe el orden competencial establecido, por lo que debe rechazarse en este punto la tesis del representante de la Comunidad Autónoma de Galicia.

5. No requiere mucha atención el planteamiento del conflicto respecto del art. 2.1, núm. 5 del Real Decreto impugnado. Prescribe este apartado que corresponden al Ministerio de Sanidad y Consumo, en materia de sanidad exterior y sin perjuicio de las competencias de otros

organismos o departamentos ministeriales, «todas aquellas actividades concordantes que se determinen en el futuro», lo que el representante de la Junta de Galicia —para quien la concordancia a que se refiere el texto se subsume en la noción de concurrencia—, entiende como una invasión de las competencias concurrentes de la Comunidad Autónoma, en la medida en que se habilita exclusivamente al Estado para determinar el ámbito de esa misma concurrencia.

Pero, aparte de la difícil intelección de alguno de los términos empleados en el planteamiento del conflicto —pues no está claro qué quiera decirse con la frase «la concordancia se subsume en la concurrencia»—, lo menos que puede afirmarse del precepto ahora examinado es su absoluta inoquidad en orden a la delimitación de los respectivos ámbitos competenciales del Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia. Es más, de la ubicación sistemática del mencionado precepto parece deducirse —además de su inequívoca referencia a actividades de control sanitario en supuestos de tráfico internacional— que su sentido no alcanza a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sino, a lo más, entre los distintos departamentos ministeriales y organismos de la administración estatal. De ahí que, insistiendo en la imposibilidad de que con tales términos se afecte al orden competencial establecido, tampoco en este extremo pueda imputarse ninguna tacha de exceso competencial al Estado.

6. En lo que se refiere al art. 7.1 —y por conexión con él del art. 2.1, núm. 4 b)— del Real Decreto, aduce el representante de la Junta de Galicia que la competencia en materia de autorizaciones para el traslado internacional de cadáveres y restos cadavéricos a que allí se hace alusión [arts. 29 y 36 d) del Decreto 2.263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de policía sanitaria mortuoria, R.P.S.M.] fue transferida a la Junta de Galicia por el art. 33.1 c) del Real Decreto 1.634/1980, de 31 de julio, sobre transferencia de competencias en materia —entre otras— de sanidad a la Junta de Galicia, de modo que el Real Decreto impugnado vulnera en este punto el sistema de distribución de competencias hasta entonces vigente, que deriva, en este caso, del Real Decreto de transferencia. Y no es ocioso recordar, por lo que ahora interesa, que éste Real Decreto es anterior a la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Galicia, siendo así que en el régimen preautonómico los Decretos de transferencia atribuían esa competencia, a diferencia de lo que ocurre con las transferencias postestatutarias, según las cuales tan sólo se traspasan los medios e instrumentos para el ejercicio de las mismas (SSTC 25/1983, 76/1983, 87/1983 y 88/1983, entre otras muchas posteriores).

Por lo demás, también tiene claramente establecido este Tribunal que la finalidad instrumental propia de los Decretos de transferencia impide que de ellos se extraiga un resultado que se sobreponga a la interpretación que provenga de las cláusulas constitucionales y estatutarias y de las leyes llamadas por éstas para delimitar competencias, que como tales integran el bloque de la constitucionalidad (explícitamente, STC 278/1993, fundamento jurídico 4.º; en sentido similar, SSTC 103/1989, 147/1991 y 220/1992). En concreto, no resulta posible deducir de un Decreto de transferencia, elaborado con anterioridad a la entrada en vigor del Estatuto, un título competencial no recogido por éste y que, por lo demás, pudiera colisionar con una explícita afirmación de competencia exclusiva estatal determinada por la Constitución (art. 149.1.16).

De todo ello resulta que, en la medida en que del E.A.G. no se desprende ninguna competencia de la Comunidad Autónoma en lo relativo a sanidad exterior, por ser esta materia inequívocamente de competencia

exclusiva estatal —incluso en lo que se refiere al nivel de la pura ejecución, STC 252/1988, fundamento jurídico 3.º—, cualquier atribución anterior que pudiera resultar del Decreto de transferencia debe entenderse como no subsistente con posterioridad, de modo que en nada puede colisionar con la afirmada en el art. 7.1 del Real Decreto impugnado, plenamente coherente, esta última, con el bloque de la constitucionalidad.

En puridad, en dicho precepto no se innova el orden de competencias que resulta de la Constitución y el Estatuto, conforme al cual es claro que incluso competencias de pura ejecución —como la relativa a las autorizaciones y comunicaciones previstas en el R.P.S.M.— en materia de traslado internacional de cadáveres y restos cadavéricos pertenece al Estado, en la medida en que de él es indudable que pueden derivarse riesgos sanitarios por el mero hecho del tráfico internacional.

El mismo resultado, en este punto específico y aunque sea a efectos puramente ilustrativos, se deriva del Acuerdo hecho en Estrasburgo el 26 de octubre de 1973, sobre traslado internacional de cadáveres, ratificado por España por Instrumento de 5 de febrero de 1992 («Boletín Oficial del Estado» núm. 115, de 13 de mayo), y en el que se declara como autoridad competente para la expedición del salvoconducto mortuorio allí previsto la dependiente de los Servicios de Sanidad Exterior.

7. Queda por estudiar el último de los preceptos controvertidos, relativo a la competencia del Ministerio de Sanidad para la emisión de informes técnicos y custodia de los decomisos de sustancias estupefacientes y psicotrópicas de tráfico ilícito (art. 12). Se halla planteado el conflicto, a este respecto, entre la alegación del representante de la Junta de Galicia para quien las actividades aquí recogidas son de pura ejecución y deben encuadrarse en la cláusula general de competencia ejecutiva que el art. 149.1.16 C.E. y 33.1 E.A.G. le reconocen en materia sanitaria, y la del Abogado del Estado, para quien las actividades de emisión de informes y custodia allí previstas recaen en el título competencial de sanidad exterior o, en todo caso, de relaciones internacionales (art. 149.1.3 C.E.), lo que excluye cualquier competencia, incluso puramente ejecutiva de la Comunidad Autónoma.

No obstante, un examen atento de la disposición impugnada lleva a la conclusión de que ninguno de los títulos competenciales alegados es adecuado para la resolución de la controversia. En efecto, tal y como ya dijo la STC 54/1990 (fundamento jurídico 4.º), tanto los informes técnicos, como la custodia atribuidas por el art. 12 a la competencia del Ministerio de Sanidad y Consumo, se refieren a «sustancias estupefacientes y psicotrópicas de tráfico ilícito», respecto de las cuales el art. 338 L.E.Crim. determina su puesta a disposición de la autoridad judicial. Las actuaciones a que se refiere el art. 12 de informe, control y custodia, se encuentran, por tanto, dada la calidad de las sustancias a que se refieren, bajo disposición de la propia autoridad judicial. Así, «cualquier actuación administrativa se encuentra aquí conectada con dos materias sobre las que la competencia estatal exclusiva está fuera de cuestión: la de seguridad pública (art. 149.1.29 C.E.), de una parte, y la de administración de justicia (art. 149.1.5 C.E.), de la otra, pues sólo como colaboradores y auxiliares de Jueces y Tribunales actúan aquí los órganos de la Administración Civil del Estado, a quien corresponde por tanto, sin lugar a dudas, la competencia para el ejercicio de las actuaciones referidas» (STC 54/1990, fundamento jurídico 4.º). Así las cosas, la competencia del Estado resulta inequívoca, por más que el mencionado precepto resulte irrelevante frente a las determinaciones que la autoridad judicial pueda acordar en cada caso.

8. Finalmente, se contiene en el escrito de interposición del conflicto un último pedimento relativo a la no aplicabilidad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia de cualquier otro precepto, no específicamente impugnado, que guarde conexión con los ya examinados, por incurrir en idéntico vicio de incompetencia. A este respecto, conviene dejar sentado —y con independencia de que la no estimación de las impugnaciones específicas evitaría de suyo la pretendida extensión de su nulidad, por conexión, a otros preceptos—, que no caben en la estructura del presente proceso constitucional impugnaciones globales e indeterminadas, pues el art. 63 LOTC, en diversos pasajes, establece de modo inequívoco que el planteamiento de un conflicto positivo de competencia ha de versar sobre disposiciones concretas y determinadas (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 7.º, y 141/1993, fundamento jurídico 5.º, entre otras). Con estos límites, no es prudente, ni siquiera posible, que este Tribunal proceda por sí mismo a la averiguación de qué normas del Real Decreto impugnado pudieran presentar dudas en cuanto a la titularidad estatal de la competencia que por su medio se ejercita.

### FALLO

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

Ha decidido

Declarar que la competencia controvertida corresponde al Estado.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y García-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

**1225** *Pleno. Sentencia 330/1994, de 15 de diciembre de 1994. Recurso de inconstitucionalidad 2.061/1992. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la disposición adicional primera de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.061/92, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por su Abogado don Xavier

Castrillo Gutiérrez, contra la Disposición adicional primera, en relación con diversos preceptos de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados. Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, y ha sido Magistrado Ponente don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 31 de julio de 1992, don Xavier Castrillo Gutiérrez, Abogado de la Generalidad de Cataluña y en representación de su Consejo Ejecutivo, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional primera en cuanto declara básicos diversos preceptos de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados.

2. El recurso se funda en las siguientes alegaciones:

A) La Ley de Mediación en Seguros Privados tiene por objeto regular las condiciones en las que deba ordenarse y desarrollarse la actividad mercantil mencionada (art. 1); una actividad cuyo ámbito material comprende la mediación entre los tomadores de seguro y asegurados, de una parte, y las entidades aseguradoras autorizadas para ejercer la actividad de seguros privados de otro, así como las actividades de promoción y asesoramiento preparatorias de la formalización de contratos de seguro y la posterior asistencia técnica al tomador del seguro, al asegurado o al beneficiario del seguro. De cuanto precede se desprende que el objeto de esta regulación no es propiamente la «actividad aseguradora» —a la que el legislador ya dedicó la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado—, sino otra actividad ahora llamada de «mediación en seguros» y hasta ahora conocida como de «producción de seguros». Esta actividad, si bien normalmente se orienta a una posible contratación de seguros, se realiza al margen de la estricta relación aseguradora y dentro de lo que puede configurarse como una labor de asesoramiento profesional. Una y otra actividad, aunque guarden relación, no deben confundirse, de suerte que se aplican a ellas reglas competenciales distintas; y es obvio que la necesidad de una regulación unitaria en lo esencial en materia de contratos de seguros presenta una mayor justificación que la exigencia de que la actividad mediadora en seguros transcurra por los mismos cauces. Sin embargo, la Disposición adicional primera de la Ley recurrida determina que prácticamente todo el contenido de la misma deba ser tenido como básico; de manera que parece desprenderse de esto que el legislador estatal pretende asegurar un nivel de uniformidad en materia de mediadores de seguros igual, si no superior, al existente en la ordenación de los seguros. Por otra parte, la Ley controvertida ignora otros títulos competenciales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, distintos al de la ordenación de los seguros: la legislación mercantil (art. 149.1.6 de la Constitución), las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 de la Constitución), y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales (art. 149.1.30); y, por lo que atañe a las competencias de la Generalidad, los títulos relativos a los Colegios profesionales y al ejercicio de las profesiones tituladas (art. 9.23 del Estatuto de Autonomía), al comercio interior y a la protección del consumidor y del usuario (art. 12.1.5), y el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de ordenación de seguros (art. 10.1.4).