

de los Terrenos, y de los cuales incluso la propia parte podía disponer, sin precisar su prueba, dada la naturaleza normativa de los índices y el público conocimiento mediante su publicación oficial (arts. 355.2 y 357.1 del texto refundido del Impuesto, de 18 de abril de 1986).

Por todo ello, ha de concluirse que en el presente caso no se ocasionó ningún perjuicio o menoscabo al derecho de defensa de la entidad mercantil demandante de amparo, toda vez que la prueba declarada pertinente, pero no practicada, resultó irrelevante en el pronunciamiento final, y ninguna incidencia tuvo en el fallo la falta de realización de la misma.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a cuatro de julio de mil novecientos noventa y cinco.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Jimeno Sendra.—Pedro Cruz Villalón.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Firmado y rubricado.

18594 *Sala Primera. Sentencia 111/1995, de 4 de julio de 1995. Recurso de amparo 1.907/1994. Contra Autos del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Daroca y Auto de la Audiencia Provincial de Zaragoza, recaídos en diligencias previas. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: irregularidades procesales causantes de indefensión.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don Vicente Gimeno Sendra, don Pedro Cruz Villalón, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga Cabrera y don Javier Delgado Barrio, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.907/94 interpuesto por don Joaquín Garrido González, representado por la Procuradora doña María Jesús Fernández Salagre y bajo la dirección del Letrado don José Luis Galán Martín, contra los Autos del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Daroca de 24 de marzo de 1994 y de 11 de abril de 1994, y contra el Auto de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 2 de mayo de 1994, recaídos

en las diligencias previas 67/94. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Enrique Ruiz Vadillo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. En fecha 1 de junio de 1994 se recibieron en este Tribunal Constitucional, procedentes del Centro Penitenciario de Daroca (Zaragoza), sendos escritos, suscritos en fechas 17 y 25 de mayo de 1994 por el interno de dicho Centro don Joaquín Garrido González, por medio de los cuales anuncia su intención de formular recurso de amparo contra diversas resoluciones judiciales, al tiempo que solicitaba el nombramiento de sendos profesionales que le asistieran y representaran en el recurso de amparo, por carecer de recursos económicos para comparecer con Abogado y Procurador de libre designación.

2. La Sección Primera (Sala Primera) de este Tribunal, mediante providencia de 13 de junio de 1994, acordó tener por recibido el escrito y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88 de la LOTC, requerir al Juzgado de Instrucción de Daroca para que en el plazo de diez días remitiera testimonio de las diligencias previas núm. 67/94, con inclusión del Auto dictado por la Audiencia Provincial de Zaragoza resolviendo el recurso planteado por el recurrente. Al mismo tiempo, se acordó librar los despachos necesarios para la designación de Abogado y Procurador del turno de oficio.

3. Por providencia de 11 de julio de 1994, la Sección acordó tener por recibido el testimonio de actuaciones remitido por el Juzgado de Instrucción, así como los despachos procedentes del Colegio de Procuradores y Consejo General de la Abogacía, teniendo por hechas las designaciones en ellas efectuadas y trasladar los escritos y documentos presentados por el citado recurrente a la Procuradora señora Fernández Salagre, con vista del testimonio recibido por la Sala, para que bajo la dirección del Letrado designado, en el plazo de veinte días, formularen la correspondiente demanda de amparo con los requisitos del art. 49 LOTC.

4. En fecha 29 de julio de 1994 se recibe el escrito de demanda, suscrito por los profesionales designados de oficio. La demanda de amparo se dirige contra los Autos dictados por el Juzgado de Instrucción de Daroca y la Audiencia Provincial de Zaragoza, en fechas 24 de marzo, 11 de abril y 2 de mayo de 1994, respectivamente, por los que acordaba el archivo de la denuncia presentada por el interno contra Acuerdo del Centro Penitenciario (Junta de Régimen y Administración) por el que se ordenaba intervenir las comunicaciones orales y escritas del interno, Joaquín Garrido González, por razones de seguridad y buen orden del establecimiento. La demanda se basa, en síntesis, en los siguientes hechos:

A) El actual demandante de amparo, interno cumpliendo condena en el Centro Penitenciario de Daroca (Zaragoza), y perteneciente a la organización terrorista Grapo, dirigió escrito denuncia al Juzgado de Guardia de Daroca solicitando del mismo se personase en la prisión de Daroca a fin de formular denuncia contra la Dirección del Centro Penitenciario, por violación de la correspondencia con su Abogada. El Juzgado de Instrucción de Daroca, tras recibir del Centro Penitenciario varios documentos (entre los que figura Acuerdo de la Junta de Régimen y Administración por el que se decidía «intervenir las comunicaciones orales y escritas del interno Joaquín Garrido González por razones de seguridad

y buen orden del establecimiento, de acuerdo con lo previsto en los arts. 51.1 y 51.5 de la Ley Orgánica Penitenciaria y su Reglamento, a la vista de su clasificación en primer grado, segunda fase, y su trayectoria penitenciaria», dictó Auto de fecha 24 de marzo de 1994 por el que, al mismo tiempo que acordaba la incoación de diligencias previas, decide el archivo de las mismas por no revestir los hechos carácter de infracción penal alguna.

B) Contra la anterior resolución formuló el recurrente recurso de reforma (aún sin asistencia de Abogado), que le fue desestimado por Auto del Juzgado de fecha 11 de abril.

C) Contra el anterior Auto —y también sin defensa letrada— formula el demandante apelación, que es resuelta por la Audiencia Provincial de Zaragoza mediante Auto de fecha 2 de mayo de 1994. En esta resolución afirma la Sala que los dos Autos del Juzgado de Instrucción recurridos carecían en realidad de motivación, pero que el art. 51.5 de la Ley General Penitenciaria habilitaba al Director para la decisión tomada. Asimismo, señala que se ve en la obligación de precisar que si ha resuelto el recurso ha sido por aplicación del principio de tutela judicial efectiva al haber sido admitido, pues tanto el de reforma como el de apelación se formularon sin firma de Letrado; esto es, con vulneración del art. 221 de la L.E.Crim.

5. La demanda invoca la vulneración de una pluralidad de derechos fundamentales: concretamente, del derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 C.E.), derecho de igualdad (art. 14 C.E.), derecho a la defensa y a la asistencia letrada, derecho a la prueba y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 C.E.), así como el derecho a la tutela judicial efectiva sin que pueda producirse indefensión (art. 24.1 C.E.) y, finalmente, derecho de todo preso cumpliendo condena a gozar de los mismos derechos fundamentales que las demás personas, con la única excepción de los expresamente limitados por el contenido del fallo, el sentido de la pena y la Ley Penitenciaria (art. 25.2 C.E.).

Comienza el recurrente por dirigir su queja contra las resoluciones judiciales que han decidido el archivo de su denuncia, tanto en primera como en segunda instancia. Las dos primeras —dictadas por el Juzgado de Instrucción— por carecer de motivación; hecho que aparece reconocido por la Audiencia en su resolución al examinar el recurso contra las mismas. Y aunque es cierto —continúa el demandante— que, conforme a la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, el ejercicio de la acción penal no da lugar a un derecho incondicionado a la apertura del juicio, sí requiere un pronunciamiento motivado del Juez acerca de las causas que impidan la continuación de la causa. En este supuesto, tal motivación es inexistente en las dos primeras resoluciones. Y respecto del Auto de la Audiencia, no repara la lesión ya causada en primera instancia, por lo que, en definitiva, se sustrae el asunto al conocimiento y resolución en una instancia judicial; pero, además, la motivación de dicho Auto de apelación no puede considerarse razonable, y no puede serlo porque el criterio sustentado por la Audiencia Provincial de Zaragoza en su Auto es claramente contrario a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su reciente STC 183/1994. Además —añade— el criterio es totalmente incongruente, porque entiende justificada una intervención de comunicación a Letrado por un Acuerdo basado en lo dispuesto en el art. 51.1 y 51.5 de la L.O.G.P., y este precepto sólo hace referencia a las comunicaciones con familiares o amigos, pero no a comunicaciones con Letrados, que tienen el régimen especial previsto en el

art. 51.2, al cual, sin embargo, no hacía la más mínima mención el Acuerdo de intervención. A tales efectos se reitera la invocación de la STC 183/1994, especialmente en su fundamento jurídico quinto, que establece una clara distinción entre las comunicaciones generales (art. 51.1 y 51.5 de la L.O.G.P.) y las comunicaciones con Letrado (art. 51.2 L.O.G.P.), autorizando este último precepto sólo a la autoridad judicial para suspender o intervenir, de manera motivada y proporcionada, la comunicación de un interno con su Abogado, pero sin que autorice de ningún modo a la Administración Penitenciaria para interferir esas comunicaciones.

Por otro lado, se habría generado indefensión al recurrente, dado que no se le nombró Abogado para su defensa, no se le hizo el preceptivo ofrecimiento de acciones y no se le ha indicado, al notificársele las resoluciones judiciales, los recursos que cabían contra las mismas ni el plazo para su interposición.

Todo ello habría implicado, además de indefensión, la consecuente lesión del derecho a la defensa de Letrado (art. 24.2 C.E.). Finalmente, también se denuncia el quebrantamiento del derecho de igualdad y del derecho a la prueba, porque no se ha permitido al recurrente proponer prueba alguna, mientras que, por el contrario, la Administración Penitenciaria pudo aportar (y de hecho aportó) documentación al Juzgado antes de que se sobreseyera la causa.

En virtud de todo ello suplica de este Tribunal se dicte Sentencia por la que, otorgando el amparo pedido, se declare la nulidad de los Autos del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Daroca, de fechas 24 de marzo y 11 de abril de 1994, y de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Zaragoza de fecha 2 de mayo de 1994, que confirmó los anteriores, y se reconozcan al recurrente los derechos fundamentales vulnerados, con restablecimiento de los mismos mediante la retroacción de actuaciones a momento procesal procedente para informar de sus derechos al recurrente, el nombramiento de Letrado defensor y la continuación de las mismas con arreglo a Derecho, con la práctica de las diligencias de prueba pertinentes hasta la adopción de la decisión que en Derecho proceda.

6. Por providencia de 31 de octubre de 1994, la Sección Primera de este Tribunal acordó tener por recibido el escrito de la Procuradora doña María Jesús Fernández Salegre citando la Sentencia de este Tribunal de 18 de julio de 1994 (STC 217/1994), en apoyo de las tesis defendidas en la demanda. Asimismo, la Sección acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 de la LOTC, dar vista de las actuaciones, por el plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, al solicitante de amparo y al Abogado del Estado, para que, dentro de dicho término, pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniesen.

7. El 25 de noviembre de 1994 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado. Comienza razonando la improcedencia de entrar a conocer las denunciadas lesiones de los arts. 9.1, 14, 18.3 y 25.2 de la Constitución. Por lo que respecta a la supuesta indefensión por falta de desplazamiento del Juez de Instrucción al Centro Penitenciario a fin de que el recurrente pudiera completar la denuncia, entiende el Abogado del Estado que no existe derecho constitucional alguno a exigir tal desplazamiento, pues la denuncia puede hacerse por escrito, estimando el Juez que el escrito recibido cumplía las exigencias formales de la denuncia escrita y contenía base suficiente para una resolución de archivo conforme al art. 269 L.E.Crim. Tampoco habría generado indefensión la no instrucción de recursos, al no ser ésta exigible por quien, como mero denunciante, no es parte y, en

cualquier caso, su omisión quedó subsanada al haberse interpuesto el recurso procedente.

Carecería asimismo de contenido constitucional la denunciada lesión del derecho a la prueba pertinente, no invocada en la vía judicial previa, pues al no ser parte el simple denunciante no puede considerarse titular de tal derecho. Por otra parte, no será correcto entender que el denunciado presentase prueba, pues la dirección del Centro Penitenciario se limitó a remitir al Juzgado una serie de documentos que fundamentaban la intervención de las comunicaciones denunciada.

El Abogado del Estado estima también carente de fundamento la denunciada lesión del derecho a la defensa letrada, pues, si la denuncia se archiva por no ser constitutivos de infracción penal los hechos denunciados, no ha lugar a aplicar el art. 119 L.E.Crim., que condiciona el beneficio de justicia gratuita a que el agraviado se convierta en parte acusadora. Añade que, además, el no nombramiento de Abogado y Procurador de oficio no habría generado indefensión material desde el momento en que la Audiencia resolvió la apelación promovida por el recurrente pese a la carencia de postulación procesal.

Por último, el Abogado del Estado entiende que el derecho a obtener una resolución judicial motivada, también invocado por el recurrente, quedó satisfecho al estar suficientemente motivado el Auto de la Audiencia Provincial. No cabría entender que existió vulneración del derecho invocado porque la motivación ofrecida por la Audiencia fuera contraria a la doctrina de la STC 183/1994, pues la vinculación a la doctrina constitucional opera pro futuro y la resolución judicial firme impugnada se dictó con anterioridad a la publicación de la referida Sentencia. Tal motivación podría considerarse, por tanto, desacertada, pero no lesiva del art. 5.1 LOPJ ni, en consecuencia, del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Tampoco poseería trascendencia constitucional la «incongruencia» que el recurrente imputa al Auto de apelación, al echar el art. 51.1 y 51.5 de la L.O.G.P., en vez del art. 51.2 de la misma Ley, siendo este último el expresamente referido a la comunicación entre el interno y su Abogado. A pesar de ello, la motivación ofrecida expresa claramente la razón de derecho en que se basó la resolución, al aludir al art. 51.5, comprensivo también de las comunicaciones con el Letrado.

Concluye el Abogado del Estado interesando la total desestimación del amparo pretendido.

8. Mediante escrito registrado el 29 de noviembre de 1994, la representación procesal del recurrente solicita se den íntegramente por reproducidas las alegaciones realizadas en la demanda de amparo, haciendo hincapié en la STC 217/1994, como sustentadora de sus pretensiones.

9. El Ministerio Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó su escrito de alegaciones el 2 de diciembre de 1994. Comienza delimitando el objeto del presente recurso, que sería la defensa de los derechos del demandante en el proceso penal que se inició con la denuncia remitida al Juzgado de Daroca. Según el Fiscal, la resolución del Juez de Instrucción sin acceder a tomar declaración al demandante ni hacerle el ofrecimiento de acciones conculca el derecho de acceso al proceso que protege el art. 24 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en la STC 37/1993.

Por otra parte, ni el Acuerdo del Centro Penitenciario observa las exigencias contenidas en el art. 5.1 L.O.G.P. según la interpretación hecha por la STC 183/1994, ni la generalidad e imprecisión de los fundamentos de

las resoluciones judiciales recurridas pueden satisfacer el derecho a la tutela judicial efectiva.

Por lo tanto, el Ministerio Público estima vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.) por la obstaculización del acceso al proceso y de la asistencia de Letrado, a pesar de haber sido solicitada, como por la falta de motivación de las resoluciones impugnadas, interesando, en consecuencia, de este Tribunal que dicte Sentencia otorgando el amparo y anulándose el proceso desde la presentación de la denuncia.

10. Por providencia de fecha 3 de julio de 1995, se señaló para la deliberación y votación del presente recurso de amparo el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Conviene comenzar delimitando el objeto del presente recurso, que no es otro sino determinar la existencia y relevancia constitucional de las irregularidades que se habrían producido durante el proceso penal iniciado por el actor y destinado a depurar las responsabilidades en que podría haber incurrido la Dirección del Centro Penitenciario de Daroca por la apertura de la correspondencia epistolar entre el recurrente, interno en dicho Centro, y su Letrado. Tal apertura se habría realizado al amparo del Acuerdo de intervención de las comunicaciones genéricas, orales y escritas del recurrente, adoptado por la Junta de Régimen y Administración. Sin embargo, la demanda no se dirige contra este Acuerdo administrativo, sino que, como en ella se expresa claramente, lo que se pretende al promover el presente proceso constitucional de amparo «es el análisis de si en la tramitación de las diligencias judiciales se respetaron los derechos constitucionales del recurrente, y, entre ellos, de forma muy señalada, el derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los jueces y tribunales en sus derechos e intereses legítimos». Con ello se excluye cualquier consideración por parte de este Tribunal sobre el Acuerdo administrativo y, consecuentemente, la demanda no solicita su anulación, sino tan sólo la anulación de las resoluciones judiciales impugnadas y la retroacción de las actuaciones al momento de la presentación de la denuncia. Se trata, pues, de un recurso de amparo interpuesto exclusivamente por la vía de lo dispuesto en el art. 44 de la L.O.T.C.

Al proceder judicial durante la tramitación del proceso penal, que concluyó con el Auto de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 2 de mayo de 1994, imputa el recurrente la lesión de una pluralidad de derechos fundamentales que le habría causado el resultado de indefensión proscrito en el art. 24.1 de la Constitución. A saber: El no haber accedido el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Daroca a personarse en el Centro Penitenciario de dicha ciudad al efecto de que el recurrente, allí interno, pudiera formular oralmente la denuncia anunciada contra la Dirección del Centro. El haber dictado dicho órgano judicial Auto de archivo de las actuaciones sin haberle hecho el preceptivo ofrecimiento de acciones, así como que no se le designó Abogado de oficio pese a haberlo solicitado expresamente en su recurso de apelación, ni se le instruyó de los recursos procedentes contra las resoluciones judiciales recaídas, ni del plazo para su interposición, quejándose además de la ausencia en las resoluciones recurridas de una motivación que satisficiera el derecho a la tutela judicial efectiva. También se denuncia la vulneración del derecho a la prueba en cuanto no se le permitió proponer diligencia alguna, mientras que, por el contrario, la Administración Penitenciaria habría aportado una serie de documentos con anterioridad al archivo de las actuaciones; lo que, además, supondría un trato discriminado

torio lesivo del principio constitucional de igualdad (art. 14 C.E.).

La interrelación de estas quejas aconseja su análisis conjunto.

3. El art. 24.1 C.E. reconoce a todas las personas el derecho a obtener la tutela judicial efectiva. Como en múltiples ocasiones ha declarado este Tribunal, el primer contenido de este derecho es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a promover la actividad jurisdiccional (SSTC 115/1984, 63/1985, 131/1991, 37/1993, 108/1993, 217/1994), siendo un derecho digno de protección el que el ofendido tiene a solicitar la actuación del *ius puniendi* del Estado, dentro del sistema penal instaurado en nuestro Derecho, en el que junto a la oficialidad de la acción encomendada al Ministerio Fiscal se establecen otras titularidades privadas, entre ellas la del perjudicado por el delito (art. 110 y concordantes de la L.E.Crim.) (SSTC 108/1983, 206/1992, 37/1993).

Sin embargo, y asimismo de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, ese *ius ut procedatur* que ostenta el ofendido por el delito no contiene un derecho absoluto a la apertura y plena sustanciación del proceso penal, sino tan sólo el derecho a una decisión judicial razonada sobre las pretensiones deducidas, que bien puede ser el sobreseimiento o archivo de las actuaciones o, incluso, la inadmisión de la querella presentada (STC 11/1985, 148/1987, 33/1989, 203/1989, 191/1992, 37/1993, 217/1994).

4. A la luz de esta doctrina, la decisión del Juzgado de Daroca de archivar las actuaciones, prescindiendo de su ausencia de motivación, no tendría por qué lesionar el art. 24 de la Constitución. Sin embargo, esta primera impresión se diluye tras la constatación de las concretas circunstancias concurrentes en el presente caso.

En primer lugar, si bien es cierto que el derecho a la jurisdicción no conlleva el de la apertura de una instrucción cuando el órgano judicial puede excluir *ab initio* la relevancia penal de los hechos denunciados, y así lo expresa motivadamente; lo que sí forma parte de la esencia del derecho a la tutela judicial efectiva, por ser su presupuesto en un orden lógico y cronológico en casos como el presente, es el derecho que asiste al ofendido a solicitar la iniciación del procedimiento destinado a depurar responsabilidades penales, con independencia de cuál sea su conclusión. Así, cuando el denunciante fuere el ofendido por los hechos, y con independencia de que desee o no adquirir la condición procesal de parte, la denuncia no es solo una obligación, sino también un derecho que por lógica forma parte del contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y mediante cuyo ejercicio el ofendido pone de manifiesto su deseo de promover la actividad jurisdiccional. Procede, por lo tanto, y en primer lugar, comprobar si se vulneró el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva del art. 21.1 C.E., en cuanto al derecho a instar la actividad judicial mediante la presentación de una denuncia (arts. 259 y ss. L.E.Crim.).

Según se alega en la demanda y tal como consta en las actuaciones, con fecha de 16 de febrero de 1994, el actor dirige, a través del Centro Penitenciario, un escrito al Juzgado de Guardia de Daroca del siguiente tenor: «Que solicito de ese Juzgado se persone en la prisión de Daroca para formular ante el mismo denuncia contra la Dirección de esta prisión por violación de la correspondencia con mi Abogada, la Letrada Francisca Villalba Merino». Tal solicitud no halló respuesta expresa por parte del Juzgado, ni el recurrente tuvo conocimiento

de la suerte de su escrito hasta que, tras el requerimiento del demandante, el órgano judicial le notificó el Auto de archivo de las actuaciones.

Dado que no era exigible al órgano judicial la personación solicitada, puesto que el art. 265 de la L.E.Crim. admite tanto la denuncia verbal como por escrito, hubiera bastado con que el Juzgado de Instrucción requiriera al solicitante para que formulara por escrito su denuncia. Sin embargo, lo cierto es que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Daroca no dio la oportunidad al actor de concretar los hechos tan sucintamente imputados, ni de expresar cuantas circunstancias y detalles estimara relevantes al respecto y que, en principio, podrían haber incidido en la suerte del proceso penal así iniciado.

5. La anterior irregularidad bien podía haber carecido de trascendencia si, tras la apertura de la instrucción a consecuencia de la *notitia criminis*, y de acuerdo con lo establecido en el párrafo segundo del art. 783 L.E.Crim. en relación con el art. 109 de dicha Ley, el órgano judicial hubiera instruido al recurrente de los derechos que le asistían, haciéndole el preceptivo ofrecimiento de acciones para que, si lo deseaba, pudiera mostrarse parte en la causa y alegar e instar lo que considerara conveniente para sus intereses.

Sin embargo, no fue éste el proceder del Juzgado, sino que su acto de comunicación con el recurrente tras la recepción del escrito de éste fue el Auto de 24 de marzo de 1994. En él simultáneamente se incoaban diligencias previas, se declaraban conclusas las mismas y, «no estimándose necesaria la práctica de nuevas diligencias», se acordaba su archivo por no revestir los hechos caracteres de infracción penal alguna.

El órgano judicial en dicha resolución, al aludir a la innecesidad de «nuevas» diligencias, da a entender que se habría llevado a cabo una actividad instructora tendente a la comprobación de la irrelevancia penal de los hechos. A la luz de las actuaciones, éstas diligencias no pueden ser otras que el examen de la documentación remitida *motu proprio* por el Centro Penitenciario de Daroca en la que se incluía el Acuerdo de intervención de las comunicaciones, su notificación al afectado y el reconocimiento de que le había sido intervenida una carta a otro interno en la que se pedía le proporcionara droga. No se trata en esta sede de analizar si el estudio de tales documentos fue o no suficiente para que el Juzgado llegara a la conclusión de la irrelevancia penal de los hechos imputados, ni, por supuesto, revisar tal decisión, cuya adopción compete en exclusiva a los órganos de la jurisdicción ordinaria, pero sí de constatar si al recurrente le ha sido indebidamente obstaculizado el acceso a los tribunales ordinarios, cuestión ésta que, como comprobaremos, debe ser resuelta afirmativamente.

Como se deduce de los hechos descritos, en ningún momento el órgano judicial dio la oportunidad al recurrente de narrar y concretar las circunstancias que pudiera considerar relevantes a efectos de que su pretensión pudiera prosperar, no se le recibió declaración, ni se le hizo el ofrecimiento de acciones que ha de seguir a la apertura de Diligencias (art. 109 L.E.Crim.), para que el ofendido pudiera, si así lo deseaba, constituirse en parte y alegar y proponer lo que estimara oportuno de cara a la defensa de sus pretensiones. La admisión y estudio por parte del Juzgado de la documentación remitida por la Administración Penitenciaria no lesionaría, a diferencia de lo que el recurrente entiende, el principio constitucional de igualdad (art. 14 C.E.), aunque sólo sea porque el término de comparación propuesto no es idóneo a tales efectos. No es el hecho de admitir

la documentación remitida por la Administración Penitenciaria lo que resultaría constitucionalmente lesivo, sino la conducta del órgano instructor que imposibilitó la intervención del recurrente como parte en el proceso penal iniciado, lo que afectaría al derecho fundamental de acceso al proceso (art. 24.1 C.E.).

6. Las lesiones constitucionales inferidas por el órgano instructor pudieron haber sido reparadas por el otro órgano judicial interviniendo en el proceso penal. El actor, en su recurso de apelación, además de pedir la anulación de las resoluciones recurridas, solicitaba el nombramiento de Procurador y Abogado de oficio para la representación y asesoramiento en defensa de sus pretensiones. Sin embargo, la Audiencia Provincial de Zaragoza no accedió a tal petición, y se limitó a declarar en su Auto de 2 de mayo de 1994 que «se ve en la obligación de precisar que si ha resuelto el recurso interpuesto ha sido por aplicación del principio de tutela judicial efectiva, al haber sido admitido, pues tanto el de reforma como el de apelación se formularon sin firma de Letrado, con vulneración del art. 221 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal».

En relación con el derecho a Abogado y Procurador de oficio del que pretende ejercer la acción penal, este Tribunal ha declarado en alguna ocasión (STC 217/1994, ATC 356/1992) que tal derecho sólo despliega su plena eficacia en relación con el imputado en un proceso penal, siendo, en los demás casos, un derecho relativo sometido a diversos condicionantes procesales y materiales. Como afirmábamos en la STC 217/1994, cuando un órgano judicial puede excluir *ab initio* el carácter delictivo de un hecho (arts. 269 ó 313 L.E.Crim.), tales nombramientos podrían resultar no sólo innecesarios, sino incluso inconvenientes por razones de economía procesal.

Sin embargo, no es éste el caso que nos ocupa. En él el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Daroca, según se deduce de su Auto de 24 de marzo de 1994, llevó a cabo una, aunque breve, actividad instructora, por lo que concurrió el requisito de apertura del proceso al que este Tribunal ha venido condicionando la adquisición de la cualidad procesal de parte por el ofendido, el previo y necesario ofrecimiento de acciones (art. 109 L.E.Crim.) y el consiguiente derecho, si estuviera habilitado para defenderte como pobre, a que se le nombre de oficio Procurador y Abogado para su representación y defensa (art. 119 L.E.Crim.). Ha de concluirse, pues, que se obstaculizó indebidamente el derecho del recurrente de acceso al proceso y de ejercicio de la acción penal, lo que supuso una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.).

7. La estimación del motivo del recurso analizado convierte en innecesario el examen del resto de las quejas planteadas en la demanda. No está, sin embargo, de más recordar el deber de los órganos judiciales de motivar sus resoluciones, con expresión de las razones jurídicas en que se basan, así como la necesidad de que tales resoluciones se acomoden a las exigencias derivadas de la Constitución conforme a la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Joaquín Garrido González y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

2.º Anular los Autos del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Daroca, de 24 de marzo de 1994 y 11 de abril de 1994, y el de la Audiencia Provincial de Zaragoza, de 2 de mayo de 1994, recaídos en las diligencias previas 67/94, retrotrayendo las actuaciones al momento de la recepción del escrito por el que el recurrente manifestaba su deseo de formular denuncia, para que se proceda a tramitar el proceso con respeto a los derechos consagrados en el art. 24 de la Constitución.

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

Dada en Madrid, a cuatro de julio de mil novecientos noventa y cinco.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Pedro Cruz Villalón.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Firmado y rubricado.

18595 Pleno. *Sentencia 112/1995, de 6 de julio de 1995. Conflicto positivo de competencia 1.170/1988. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, por el que se establece la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen y las denominaciones de origen calificadas de vinos y sus respectivos reglamentos.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1.170/88, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado de la Generalidad don Xavier Castrillo i Gutiérrez, frente al Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, por el que se establece la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen y las denominaciones de origen calificadas de vinos y sus respectivos reglamentos. Ha comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer del Pleno de este Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 23 de junio de 1988, el Abogado de la Generalidad de Cata-

luña, en representación de su Consejo Ejecutivo, promovió un conflicto positivo de competencia respecto del Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, por el que se establece la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen y las denominaciones de origen calificadas de vinos y sus respectivos reglamentos.

2. En la demanda se fijan los siguientes términos del presente conflicto competencial:

A) El Decreto impugnado establece una prolífica normativa en materia de denominaciones de origen y de denominaciones de origen calificadas, unos términos que en adelante se reproducirán utilizando la primera expresión; y que a su vez corresponden a lo que en la normativa comunitaria europea se denomina «vinos de calidad producidos en regiones determinadas» (Reglamento del Consejo 823/1987, de 16 de marzo); es ésta una expresión más compleja, pero también más acertada, puesto que lo se trata de proteger y garantizar no es tan sólo el lugar de procedencia del vino sino su calidad, lo cual es el resultado de combinar dos elementos: la procedencia geográfica y un procedimiento de elaboración típico; ambos elementos conducen a la obtención de un producto singular; por eso, no todos los vinos producidos en una misma zona pueden ser beneficiarios de una denominación de origen.

Por otra parte, el sistema de las denominaciones de origen tiende a proteger a los productores contra la competencia desleal y a los consumidores contra las confusiones y fraudes. No es extraño, pues, que en la materia constituida por las denominaciones de origen se encuentren implicadas competencias distintas: comercio, la defensa del consumidor y la propiedad industrial. Pero, independientemente de esta interrelación de títulos competenciales, lo cierto es que hasta el presente, la regulación de las denominaciones de origen ha tenido un carácter unitario tanto en nuestro país como en la CEE.

En España, la norma principal en la materia es la vigente Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto del Vino, la Viña y los Alcoholes, desarrollada por el Decreto 835/1973, de 23 de marzo, que aprobó el Reglamento para su ejecución. Hay que destacar también los Reglamentos del Consejo de la CEE núms. 822/1987 y 823/1987, ambos de 16 de marzo, en especial este último por el que se establecen disposiciones específicas relativas a los vinos de calidad producidos en regiones determinadas.

La regulación que la Ley 25/1970 hace de la materia es bastante completa y detallada. Interesa destacar ahora dos aspectos: al referirse a la protección de la calidad, se alude a la creación del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (I.N.D.O.), como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura en el que deben integrarse los Consejos Reguladores; y el art. 98 de la Ley prevé la posibilidad de que el Gobierno otorgue un estatuto de autonomía a los Consejos Reguladores que hayan alcanzado el adecuado nivel administrativo, técnico y económico. En segundo lugar, la Exposición de Motivos de la precitada Ley afirma que se ha prescindido de numerosos preceptos con el fin de no conferir rango de Ley a normas que deben quedar dentro del ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración.

Estos elementos resultan constitucionalmente correctos incluso en nuestros días: una clara separación de la potestad legislativa y de la reglamentaria; un reconocimiento estricto del carácter de organismo estatal autónomo únicamente al ente que debe realizar funciones de administración pública, el I.N.D.O., en vez de a

todos los Consejos Reguladores; y el establecimiento de un sistema que permite la compatibilidad de un control administrativo sobre los Consejos Reguladores con la necesaria autonomía de los mismos. En cambio, lamentablemente no puede decirse lo mismo del Decreto objeto del conflicto, pese a que no goce de otra habilitación legal que la propia Ley 25/1970 y la derivada de la necesidad de adecuarse a la normativa comunitaria.

Respecto de dicha normativa comunitaria, las disposiciones de relevancia fueron codificadas en el Reglamento 338/1979 del Consejo, sufriendo diversas modificaciones hasta que el Consejo procedió el 16 de marzo de 1987 a una nueva codificación en el Reglamento 823/1987, que viene completado por el 822/1987, de igual fecha, por el que se establece una organización común en el mercado vinícola. De esta normativa comunitaria conviene destacar lo siguiente. No es exhaustiva y reconoce la necesidad de que sea completada con disposiciones específicas de los Estados miembros; así se deduce del tercer considerando del Reglamento 823/1987 y del apartado 2 del art. 2, donde se establece que los Estados miembros podrán definir, además de los elementos mencionados en el apartado 1, todas las condiciones de producción y características complementarias que deban reunir los vinos de calidad producidos en regiones determinadas; en dicho apartado 1, se concretan siete elementos en los que se basarán las disposiciones especiales para los vinos de calidad producidos en regiones determinadas a saber: delimitación de la zona de producción, distribución de variedades, sistemas y usos de cultivo, métodos de vinificación, grado alcohólico, rendimiento por hectáreas y características organolépticas. Estos siete elementos constituyen la esencia de la regulación sobre denominaciones de origen, mientras los elementos restantes que puedan definir los Estados miembros tendrán un carácter complementario y secundario. Hecho este deslinde, el Decreto objeto del conflicto, en su art. 2, establece 14 aspectos distintos. La consecuencia es evidente, al menos siete de los elementos restantes que recojan los reglamentos de las denominaciones de origen responderán a condiciones reglamentarias, tal y como más adelante se analizará.

B) La competencia en materia de denominaciones de origen fue una de las transferidas en primer lugar a los entes preautonómicos, según resulta del Real Decreto 1.383/1978, de 23 de julio, de traspasos a Cataluña en materia de agricultura. Las decisiones adoptadas en la etapa preautonómica, sin duda, influyeron en los Estatutos de Autonomía, en los cuales se reconoce —con distinto alcance— a las Comunidades Autónomas esta competencia usando la singular fórmula: «denominaciones de origen en colaboración con el Estado». Conforme al art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía, la Generalidad ostenta competencia exclusiva en esta materia si bien sometida a los límites que suponen la reserva en favor del Estado de las bases y la ordenación de la actividad económica, y, por otro, la necesidad de ejercer sus atribuciones en colaboración con el Estado. El título competencial sobre denominaciones de origen queda incluido en el mismo apartado que los títulos sobre defensa del consumidor e inmediatamente después de la competencia sobre agricultura (apartado 4.º). Se produce, pues, una interrelación de títulos competenciales. No obstante, la presencia de un título específico o dotado de suficiente concreción hace pensar en que es esa la competencia de relevancia. El mismo criterio ha seguido el legislador al regular las denominaciones de origen

en leyes y reglamentos propios. En resumen, al no existir mención expresa a la materia en los arts. 148 y 149 de la Constitución entra en juego el art. 149.3 de la Norma fundamental como enlace respecto del art. 12.1.5, inciso final, del Estatuto de Cataluña.

Ahora bien, la singular forma de asunción de competencias que el art. 12.1.5 del Estatuto supone, al calificar de exclusiva una competencia autonómica que ha de ejercerse en colaboración con el Estado, dificulta notablemente la delimitación de las funciones. Una labor hermenéutica fue ya realizada en la STC 11/1986, el caso de la denominación de origen «Empordá-Costa Brava» y su Consejo Regulador. Una resolución de la que hay que partir para resolver el presente conflicto. Se dijo allí que la competencia exclusiva en colaboración no implica una diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente. La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias. En la medida que ni el Estatuto ni la Constitución dicen en qué consiste tal colaboración, la concreción de los medios y límites de tal cooperación específica en la materia se contiene en el Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, que aprueba el acuerdo de la comisión mixta sobre traspasos en materia de denominaciones de origen. Hasta aquí la STC 11/1986.

Sentado esto, el dato de que la competencia se califique como exclusiva en el art. 12.1.5 del Estatuto supone que la Generalidad ostenta las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, de acuerdo con el art. 25.2 del mismo Estatuto; y, en aplicación del art. 27.3, corresponderá también a la Generalidad adoptar las medidas necesarias para la ejecución del Derecho comunitario.

Y no puede confundirse la competencia estatal para establecer las bases y la ordenación de la actividad económica general, con la normativa básica referida a las denominaciones de origen.

Por otra parte, tanto a la Generalidad como al Estado compete y corresponde dicho deber de colaboración en el modo en que fue entendido en la STC 11/1986.

Cabe, por tanto, centrarse ya en las técnicas de colaboración dispuestas en el párrafo b) del anexo del Real Decreto 479/1981, apartado 1.º, en relación con el apartado 2.º, en el cual se dice que para regular la colaboración mencionada se establecen los siguientes mecanismos: «La Generalidad de Cataluña una vez aprobados los Reglamentos de denominación de origen los remitirá al Ministerio de Agricultura para su conocimiento y ratificación, a los efectos de su defensa por la Administración Central del Estado en el ámbito nacional e internacional, lo que se hará siempre que aquéllos cumplan la legislación vigente» (letra c).

En consecuencia, el propio Estado reconoce que la Generalidad tiene facultades para aprobar los Reglamentos de denominación de origen. Y, según se determinó en la STC 11/1986, el cumplimiento del deber de colaboración por parte de la Generalidad consiste en remitir los Reglamentos al Ministerio de Agricultura, una vez aprobados, para hacer posible la competencia de colaboración estatal que consiste en ratificar o no tales Reglamentos «sólo en función de determinados efectos». Estos efectos son la defensa del Reglamento por la Administración Central del Estado en todo el ámbito nacional, fuera del territorio de Cataluña, y en el ámbito internacional; pues es evidente que el sistema de las denominaciones de origen tiene su mayor relevancia en territorios distintos al lugar de procedencia; por eso, tal acti-

vidad de defensa no es algo accesorio o colateral, sino que constituye el principal medio garantizador de los intereses de productores y consumidores. El requisito de la ratificación estatal no implica subordinación de los órganos de la Administración del Estado a la iniciativa autonómica, pero tampoco es discrecional, puesto que esta posibilidad otorgaría al Estado un poder de decisión difícilmente armonizable con un deber de colaboración en el seno de la competencia autonómica exclusiva; la ratificación estatal deberá hacerse siempre que los Reglamentos cumplan la legislación vigente. Se trata de una actividad reglada que la Administración del Estado debe efectuar de forma motivada para facilitar el ejercicio de competencias ajenas. La negativa a la ratificación sólo podrá fundamentarse en el incumplimiento de normas del bloque de la constitucionalidad o en la transgresión de normas de legalidad ordinaria.

C) El ejercicio de las competencias sobre denominaciones de origen no ha sido pacífico, puesto que desde la aprobación del Decreto de traspasos han existido discrepancias entre la Generalidad y la Administración estatal. Las diferencias de apreciación dieron lugar al conflicto resuelto por la STC 11/1986 referido a la denominación de origen «Empordá Costa Brava». Pero lo que en principio parecía quedar plenamente resuelto por esa Sentencia, cuya doctrina ha sido antes reseñada, se ha visto reconducido a una nueva controversia. El Estado aduce la existencia de un Derecho comunitario, pero lo cierto es que las competencias de la CEE en la materia antes coinciden con las facultades del Estado que con las que los Estatutos de Autonomía han reservado a las Comunidades Autónomas. Mas la Administración estatal insiste en amortiguar el impacto que ha supuesto la adhesión a la CEE mediante una progresiva y creciente centralización; en este marco se inserta el Decreto ahora discutido.

En el primer proyecto del Decreto, se decía que era una norma que fijaba la normativa básica en la materia, sin embargo, este carácter de normas básicas, expresamente reconocido en el proyecto, desapareció en el texto definitivo; pero los contenidos siguen siendo los mismos desde el inicio y no han sufrido la depuración a que se ha sometido el título del Decreto. Así, la Exposición de Motivos arguye que corresponde al Estado elaborar la normativa básica. Una afirmación que no se corresponde con el carácter exclusivo de la competencia autonómica según el art. 12.1.5 del Estatuto. Y no puede confundirse la potestad estatal para emanar bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución) con una hipotética facultad del Estado para dictar normas básicas en materia de denominaciones de origen. Es más, la materia precitada cae dentro de la agricultura donde igualmente la Comunidad Autónoma posee competencias exclusivas.

Estas argumentaciones no pueden ser sorteadas argumentando que el Decreto discutido establece la normativa correspondiente a los solos efectos de obtener la ratificación del Reglamento por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con el fin de asumir su defensa en los ámbitos nacional e internacional. Esta «hábil estrategia» no permite imponer toda una detallada regulación en la materia. La potestad de ratificar una legislación no es igual a la potestad de establecer dicha legislación. La pretensión de que si una denominación de origen pretende obtener la defensa de su Reglamento por parte del Estado deba satisfacer la legislación vigente aprobada por el Estado, no puede ser aceptada por dos motivos: en primer lugar, porque se produciría una injus-

tificable duplicidad de normativas, y, a mayor abundamiento, cuando existe una profusa normativa comunitaria; y, en segundo lugar, puesto que la defensa de las denominaciones no es algo colateral a las mismas sino su misma razón de ser. De casi nada serviría a los productores atenerse a una compleja normativa, si luego «todo queda en casa», al no asumir el Estado la protección del producto en los mercados nacionales e internacionales. Por otra parte, el Derecho comunitario en este caso es directamente aplicable por sí mismo —se trata de Reglamentos—, sin necesidad de ser repetido en una norma estatal. De este modo, ya hemos visto antes que el Reglamento 823/1987 del Consejo en su art. 2.1 concreta los elementos esenciales de las denominaciones de origen, dejando abierta la posibilidad de que cada Estado miembro regule otros elementos complementarios.

El Real Decreto aquí impugnado completa con tanto detalle el Derecho comunitario que, si su cumplimiento resultara obligatorio para obtener la ratificación del Reglamento de una denominación de origen, no habría en la práctica ámbito material alguno para el ejercicio de las competencias exclusivas de la Generalidad mediante potestades normativas.

Así, por ejemplo, en el art. 2 del Decreto controvertido se establece que en los Reglamentos de las denominaciones de origen deberán contemplarse, al menos, catorce aspectos; y los arts. 3 al 21 precisan una detallada regulación de esos aspectos. Sin entrar en un análisis detallado de ese contenido, basta con mencionar las siguientes previsiones reglamentarias: el art. 8.2 sobre capacidad de los envases; el art. 11 en el que se determina que, al menos, se llevarán cinco tipos de registros; el art. 14.2 sobre la cantidad de vino que ha de ser comercializado; el art. 19 b) acerca del lugar de embotellado; o el art. 20.1 referido a la delimitación cartográfica de los terrenos aptos para producir vinos protegidos. Estas previsiones demuestran el carácter exhaustivo y omnicomprensivo de la regulación estatal impugnada. Al margen de esta normativa apenas queda camino.

Por el contrario, la ratificación estatal de los Reglamentos de origen debe entenderse como un acto administrativo reglado de constatación del cumplimiento de la legislación vigente; y por ésta debe entenderse el conjunto de normas previamente establecidas en el ordenamiento jurídico para regular la materia.

«Ratificar» es «confirmar» la aprobación ya hecha por la Administración autonómica, aplicando unos parámetros legales que, actualmente, están formados por los Reglamentos 822 y 823/1987 de la CEE, la Ley 25/1970 y la normativa que las complementa y desarrolla, dictada esencialmente por las Comunidades Autónomas.

La aprobación del Decreto objeto del conflicto constituye una situación «comparable al fraude de Ley»; ya que, por parte del Estado, se «aprovecha el resquicio de un acto de ratificación, de naturaleza claramente ejecutiva, para recuperar una potestad normativa que ya no le compete, introduciendo una regulación prolífica y detallada de la materia».

Como conclusión, la ratificación de los Reglamentos de denominaciones de origen que ha de realizar el Estado a los efectos de su defensa en el ámbito nacional e internacional, no le legitima para dictar una normativa que invade la competencia de la Generalidad y que, por su alcance y detalle, tampoco puede calificarse como bases de la ordenación de la actividad económica gene-

ral. La expresión «en colaboración con el Estado» prevista en el art. 12.1.5 del Estatuto con la que se matiza una competencia de carácter exclusivo, no habilita al Estado para dictar una normativa que sustituya a la normativa autonómica.

Solamente la disposición adicional del Decreto, por su propio contenido, debe considerarse excluida del objeto del conflicto.

En virtud de todo lo expuesto, se solicita que se reconozca que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y que se declare de inaplicación en Cataluña el Decreto discutido, salvo su eventual aplicación, si procediere, como mero Derecho supletorio.

3. Por providencia de 4 de julio de 1988, la entonces Sección Primera del Pleno acordó: admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos que a ella se adjuntan al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, con el fin de que formulase las alegaciones que estimara pertinentes en el plazo de 20 días (art. 88.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en adelante, LOTC); dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo, para conocimiento de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, a los fines previstos en el art. 61.2 de la LOTC; publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», para general conocimiento.

5. El Abogado del Estado, en escrito registrado el 1 de septiembre de 1988, solicitó la concesión de una prórroga de diez días del plazo de alegaciones inicialmente concedido. A lo cual accedió la Sección Primera mediante proveído de 12 de septiembre de 1988.

6. El Abogado del Estado, en escrito de alegaciones que tuvo entrada en el Registro General el 14 de septiembre de 1988, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, solicitó de este Tribunal que reconociera la titularidad estatal de las competencias controvertidas; acompañando a la demanda la Memoria justificativa del proyecto del Real Decreto impugnado y el dictamen emanado sobre el mismo por el Consejo de Estado. Todo ello en virtud de los siguientes razonamientos:

A) La demanda no formula un cuadro de competencias suficientemente preciso. Y, al tiempo, tampoco niega la competencia del Estado para emanar normas, ya que reconoce la necesaria para promulgar el Estatuto de la Viña. Hay que partir, en todo caso, de la STC 11/1986 (F.J. 5.º) en la cual se reconoció una competencia estatal de ratificación que, lógicamente, puede traducirse en la no ratificación en los casos en que el Estado entienda que se incumple el bloque de la constitucionalidad o la legislación vigente. Lo que ocurre es que la Generalidad cree que esa legalidad ordinaria viene únicamente configurada por las normas autonómicas salvo muy excepcionales normas básicas para la ordenación general de la economía. Pero la competencia estatal no puede quedarse en ese plano lejano ni tan siquiera en la Ley sin descender al Reglamento. Bien es cierto también que no puede caerse en el extremo contrario y pensar que el Estado carece de limitaciones en su potestad normativa a la hora de establecer un parámetro para la ratificación. La solución pasa por una correcta lectura de la doctrina elaborada en la STC 11/1986.

Si el Estado debe asumir la defensa de la denominación de origen en el orden nacional y en el internacional, debe poder promulgar las normas que sean nece-

sarias —con criterios razonables— para justificar esa adecuada defensa; sin que se produzca un vaciamiento de las competencias autonómicas. Tal y como ocurre con el Decreto impugnado.

B) La justificación del Decreto objeto de conflicto se encuentra en la Memoria que acompañó al Proyecto. Se dice allí que la misma radica en la situación de la normativa interna española y en las consecuencias derivadas del Derecho comunitario. La primera viene presidida por la Ley 25/1970, del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, que en su Título III (arts. 79 a 103) fija condiciones básicas y estructura dos escalones: El I.N.D.O. y los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen. El Reglamento de desarrollo fue aprobado por el Decreto 835/1972, la normativa de carácter básica que allí se encuentra se reduce al art. 84, apartados 2.^º y 3.^º

Con estas premisas se produjo un desarrollo en los años 1972 a 1980 en los cuales fueron aprobándose los Reglamentos de las denominaciones de origen ya existentes.

Con la aprobación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, surge una compleja situación: a) siete Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra, La Rioja, Valencia y Andalucía) asumen competencia exclusiva sobre denominaciones de origen «en colaboración con el Estado» (la última de ellas sin añadir esta cláusula); b) ocho Comunidades Autónomas asumen la función ejecutiva (Asturias, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Murcia); c) Baleares extiende su competencia al desarrollo legislativo y a la ejecución de la legislación del Estado; d) finalmente, Castilla y León retrasa la asunción de competencias.

En los años 1979 a 1984 se aprobaron los correspondientes Decretos de transferencias, quedando al Estado la facultad de ratificar los Reglamentos aprobados por las Comunidades Autónomas, si se ajustan a la legislación vigente. Igualmente, se configuran los Consejos Reguladores como organismos dependientes de la Administración autonómica. Este esquema competencial no es válido para las denominaciones de origen de ámbito pluricomunitario, es decir, con zonas que abarquen varias Comunidades Autónomas (La Rioja, «Jumilla»), en cuyo caso la aprobación del Reglamento corresponde al Estado.

Actualmente, es un hecho que la normativa vigente, que fue aprobada en un Estado centralizado, no se ajusta a las nuevas circunstancias y ha ocasionado tres efectos negativos: a) dificultar la fijación de criterios firmes para la ratificación; b) permitir la existencia de Reglamentos diferentes en distintas Comunidades Autónomas con «la secuela indeseable... de agravios comparativos»; c) y no permitir una actitud coherente de España en el desarrollo de la legislación de la CEE.

En cuanto a las denominaciones de origen calificadas, el art. 86 del Estatuto de la Viña determina la posibilidad de conceder ese carácter de «calificada» a toda denominación de origen que tenga especiales peculiaridades y así lo solicite su Consejo Regulador. El Reglamento de desarrollo de esa Ley fijaba una regulación más específica. La nueva normativa responde a la idea de sustituir esa regulación por unas normas precisas, para que puedan conseguir esa mención zonas geográficas incluidas en una denominación de origen, o aquellas denominaciones que posean los requisitos exigibles. De manera que se consiga una protección de la calidad en dos niveles.

La normativa comunitaria ordena los vinos de calidad producidos en regiones determinadas (v.c.p.r.d) y los vinos de mesa. Tanto nuestras denominaciones de origen

como las denominaciones de origen calificadas tienen la consideración de v.c.p.r.d. En el Estatuto de la Viña, el vino de mesa era aquel vino, bien con denominación de origen o no, que respondía a prácticas comunes de elaboración y procedía de variedades de vinificación autorizadas. En la CEE, la distinción entre v.c.p.r.d. y vinos de mesa es neta. Y sólo estos últimos pueden beneficiarse de medidas de intervención y ayuda.

C) Pasando a los contenidos generales del Decreto impugnado y de cara a su justificación, se fijan en él los aspectos que deberán contemplarse en los Reglamentos de las denominaciones de origen de los vinos, aspectos que proceden tanto de la citada Ley 25/1970 como del Derecho comunitario y, en concreto, del Reglamento 823/1987. Respecto de los registros de viñas, de acuerdo con la tendencia imperante en la CEE, se diferencia claramente la vocación de las superficies vitícolas, de suerte que deba transcurrir un plazo de cinco años antes que una parcela pueda volver a inscribirse de manera distinta (art. 12.2). En relación a las bodegas inscritas, se permite la coexistencia de vinos protegidos con otros que no tengan ese carácter, pero sólo si son procedentes de la misma zona de producción de la denominación de origen (art. 13.3). Cabe, igualmente, reseñar el condicionamiento que efectúa el art. 14 del Decreto para la vigencia de una denominación de origen: que esté inscrita como mínimo el 25 por 100 de superficie total de viñedo, y que se comercialice al menos el 50 por 100 del total del vino procedente de los viñedos inscritos bajo el amparo de la denominación de origen.

Para las denominaciones de origen calificadas, se establece un criterio geográfico que puede abarcar bien la totalidad de la zona de producción de una denominación de origen o bien una zona incluida y no inferior a un término municipal (art. 18). Y, entre los parámetros o condicionantes para el acceso a esta categoría, se encuentra la existencia de acuerdos colectivos interprofesionales inscritos en cuanto indicio del grado de madurez y de vertebración conseguidos.

Finalmente, es preciso destacar que, desde el primer borrador del proyecto, el I.N.D.O. ha mantenido constantes contactos con las Comunidades Autónomas.

D) En cuanto a la justificación del articulado cabe decir lo siguiente:

Art. 1: Fija el ámbito y alcance de las normas que se introducen y, por ello, no necesita una mayor defensa.

Art. 8.2: Determina normas para la crianza de vinos protegidos (envases de madera de roble; tiempos de permanencia; regulación de las menciones «crianza», «reserva», y «gran reserva»). Su antecedente directo es la orden de 1 de agosto de 1979 y el Reglamento CEE 418/1986, en su art. 9.8, por el cual se incorporan a la normativa comunitaria las denominaciones españolas: «vino viejo», «vino añejo», «vino de crianza», «cosecha», «añada», etc... El Abogado del Estado razona con minuciosidad acerca de la justificación material de las regulaciones introducidas: el proceso de crianza en madera de roble, las condiciones precisas para que pueda hablarse de «crianza» —tiempo, medida o capacidad de los envases, etc...; razones que no es menester reproducir aquí; y señala que no puede admitirse la argumentación de la Generalidad relativa a que, por su minuciosidad, la regulación dispuesta en este artículo es propia del Reglamento de una denominación de origen; referirse a expresiones como «crianza», «reserva» y «gran reserva» son cuestiones aplicables a los distintos vinos españoles

con denominación de origen y es preciso establecer unas «normas mínimas de armonización» para la utilización de las mismas.

Art. 11: La Generalidad considera que no tiene carácter básico el establecimiento de unos registros mínimos a llevar por cada Consejo Regulador. El Estatuto de la Viña se refiere al problema en su art. 82.2 e igualmente existen referencias en los arts. 87.3, 88.1 c], 90.1 a] y 94.1; implícitamente, estos registros están ya contenidos en las letras a], b] y c] del citado art. 87.3; y el registro de embotelladores trae origen en el art. 3 del Real Decreto 2.004/1979, de 13 de julio, que regula los Consejos Reguladores. Y la redacción de este artículo «se llevarán, al menos, los siguientes registros» es suficientemente amplia como para permitir la adaptación al mismo de las denominaciones de origen que requieran de registros específicos.

Art. 14: Se vincula aquí la vigencia de una denominación de origen al cumplimiento de ciertos requisitos. Estas normas tienen como precedentes: la diferenciación que la legislación de la CEE efectúa entre vinos de calidad y vinos de mesa; y la propia definición de denominación de origen que hace el art. 79 del Estatuto de la Viña; así como el art. 79 del Decreto 835/1972. A la vista de estos precedentes, se ha considerado conveniente precisar unos concretos porcentajes de superficie de viñedos y de producción de vino. Un grado de concreción que es imprescindible «de cara a una aplicación general de los mismos por las distintas CC.AA.». Y la posible rigidez de la norma se suaviza con la disposición transitoria segunda que establece un plazo máximo de cinco años para su aplicación.

Art. 15: Precisa que la organización y control de las denominaciones de origen puede estructurarse mediante un Consejo Regulador por denominación o a través de uno que tutele conjuntamente varias. Señala la Generalidad que esta previsión impide el ejercicio de las competencias autonómicas y podría sustraer del ámbito autonómico la regulación de una denominación tutelada por un Consejo Regulador sito fuera de la Comunidad Autónoma. Pero esta norma organizativa tiene un alcance interno y no afecta a la distribución de competencias. Su aplicación al caso, lógicamente, requiere de la competencia previa del ente territorial correspondiente.

Art. 19: Desarrolla el art. 86 del Estatuto de la Viña respecto de los productos con especiales peculiaridades. No podemos mostrarnos de acuerdo con la tesis de la Generalidad cuando asegura que estas normas no pueden ser previstas por el Estado quien sólo poseería potestades con rango de Ley; lo cual llevaría al absurdo de no poder modificar el Reglamento de desarrollo de dicha Ley.

Arts. 20 y 21: Prevén, respectivamente, la delimitación de las zonas de una denominación de origen calificada y los requisitos para la inscripción de una bodega. Todos los aspectos regulados son convenientes para establecer una necesaria diferenciación entre los requisitos exigidos a las denominaciones de origen y a las denominaciones de origen calificadas, sin que exista vaciamiento alguno de la competencia autonómica; algunos de estos extremos, como es el criterio de separación de locales entre las bodegas sin derecho a la denominación de origen y los que lo tengan, ya estaban previstos en disposiciones anteriores (el art. 84.3 e] del Decreto 835/1972).

7. Por providencia de 4 de julio de 1995, se señaló el siguiente día 6 del mismo mes y año, para deliberación y fallo de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña formaliza un conflicto positivo de competencia respecto del Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, por el que el Estado fija las normas a las que deben ajustarse las «denominaciones de origen» y «denominaciones de origen calificadas» de vinos, así como sus respectivos Reglamentos.

Los términos principales de este conflicto constitucional son los siguientes. La demanda recuerda que la Comunidad Autónoma posee competencia exclusiva en materia de denominaciones de origen en colaboración con el Estado (art. 12.1.5. del Estatuto de Autonomía de Cataluña), y, denuncia, sustancialmente, que el Estado carece de competencia para dictar estas normas; pues no puede confundirse —se dice— la facultad del Estado para dictar bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución) —competencia estatal que expresamente limita y condiciona la precitada asunción estatutaria de competencia— con una inexistente potestad normativa del Estado para dictar bases en la materia. Y estas argumentaciones —se concluye— no pueden ser sorteadas, al modo de un fraude a las reglas de deslinde competencial, invocando la facultad estatal para ratificar los Reglamentos de las denominaciones de origen, a los efectos de su defensa en el ámbito nacional e internacional, puesto que la potestad de «ratificar» una normativa no puede ser confundida con una potestad legiferante o con una habilitación a la Ley o al Reglamento estatal; por el contrario, consiste en un acto reglado de estricta ejecución. Se señala —finalmente— que el abundante Derecho comunitario en la materia es directamente aplicable por las Comunidades Autónomas sin necesidad de una interposición de normas estatales y, sobre todo, de alterar las reglas internas de distribución de competencias.

• Por su parte, el Gobierno de la Nación pone de manifiesto que la competencia estatal de ratificación supone la verificación de que los Reglamentos de las denominaciones de origen aprobados por las Comunidades Autónomas cumplen, tanto las normas del bloque de la constitucionalidad, como cualesquiera otras de la legislación vigente, y a los efectos de la defensa de esos Reglamentos por parte del Estado en los ámbitos nacional e internacional. Lo que ocurre es que la Generalidad cree —equivocadamente— que la legislación vigente está contenida únicamente en normas autonómicas, estando excluida en la materia la Ley y el Reglamento estatales. Pero, si el Estado debe asumir la actividad de defensa expuesta, es lícito que pueda aprobar previamente las normas generales con arreglo a las cuales pueda en cada caso efectuar la ratificación. Y no puede razonablemente sostenerse que la vieja normativa preconstitucional satisfaga los requisitos exigibles en nuestros días a una moderna legislación, como se infiere entre otras razones, de los imperativos derivados del Derecho comunitario en la materia.

2. Centrados en tales términos el objeto de este proceso, es patente que el conflicto surge de una diferente interpretación de las reglas de distribución de competencias y, de ahí, su clara dimensión constitucional. Salvo incidentales alusiones, ambas partes admiten que la regulación disputada se inserta en la materia de denominaciones de origen. Un juicio que este Tribunal no

puede sino compartir en virtud de los contenidos del Decreto impugnado que a continuación se exponen.

El Decreto establece la normativa a la que deberán ajustarse las denominaciones de origen de vinos y las llamadas denominaciones de origen calificadas, así como la aprobación de sus respectivos Reglamentos (art. 1). De suerte que, primeramente, se precisan los aspectos que, en todo caso, los Reglamentos deben contener (art. 2): delimitación de la zona de producción, variedades aptas, producción máxima por hectárea, prácticas culturales, graduación alcohólica mínima, zonas de crianza, sistemas de elaboración y crianza, características de los vinos, controles analíticos y organolépticos, registros, controles de calidad, composición y organización administrativa del Consejo Regulador, y régimen de infracciones y sanciones. Y, luego, a lo largo del Capítulo Segundo, se especifica qué debe entenderse por tales aspectos (arts. 3 a 16) y qué requisitos mínimos deben satisfacer las regulaciones dispuestas en los Reglamentos. Y otro tanto ocurre en el Capítulo Tercero respecto de las denominaciones de origen calificadas.

No cabe duda de que la normativa descrita ha de ser encuadrada en la materia que en las reglas de distribución competencial se identifica como «denominaciones de origen». Los Estatutos de Autonomía no hacen sino utilizar un concepto jurídico pacífico en el momento de su aprobación y sometido tradicionalmente en nuestro ordenamiento a una regulación unitaria. El núcleo fundamental de esta materia está constituido por un conjunto de actuaciones públicas relativas, al procedimiento para efectuar las declaraciones de las denominaciones, a la fijación de las características esenciales que deben reunir los diversos productos para obtener esa protección pública, y al establecimiento y gestión de organismos y procedimientos de seguimiento, control, inspección y sanción tendentes a asegurar el cumplimiento de la normativa reseñada. Esta configuración de la materia que, sin duda, debieron tener presente los legisladores estatutarios al establecer el sistema de distribución de competencias no se ha visto alterada por la evolución de los ordenamientos jurídicos interno y comunitario; y es notorio que la regulación objeto del conflicto cae dentro de dicha materia.

Es también sabido que, ni en la lista del art. 148.1, ni en la del art. 149.1 de la Constitución se mencionan las denominaciones de origen como materia, por lo que ha de entenderse que juega la cláusula residual del art. 149.3 de la misma Norma fundamental y que, en su virtud, las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución corresponden a las Comunidades Autónomas que las asuman en sus respectivos Estatutos. Y, en concreto, el art. 12.1.5 del Estatuto de Cataluña califica como competencia exclusiva de la Generalidad esta competencia residual constituida por «las denominaciones de origen en colaboración con el Estado», de acuerdo con un marco referencial constituido, entre otros, por las competencias estatales para dictar bases y ordenar la actividad económica general (art. 149.1.13 de la Constitución).

También es preciso tener en cuenta —como recuerda el Abogado del Estado— la pluralidad de heterogéneas situaciones competenciales que los Estatutos de Autonomía contemplan respecto de esta materia y que es menester ponderar para una adecuada exégesis de la cobertura competencial del Decreto a lo largo del territorio nacional. En efecto, cuatro clases de situaciones son diferenciables: a) siete Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra, La Rioja, Valencia y Andalucía) asumen competencia exclusiva sobre

denominaciones de origen «en colaboración con el Estado» —la última de ellas sin añadir la cláusula entrecomillada—; b) ocho Comunidades Autónomas asumen la función ejecutiva (Asturias, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Murcia); c) Baleares asume competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de denominaciones de origen en el marco de la legislación básica del Estado; d) finalmente, Castilla y León ha retrasado la asunción de competencias hasta que la L.O. 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución, le ha transferido la competencia de desarrollo legislativo y ejecución.

Esas distintas situaciones se desprenden con claridad de estos preceptos estatutarios: art. 10.27 E. del País Vasco, art. 12.1.5 E. de Cataluña, art. 30.1.4 E. de Galicia, art. 13.16 E. de Andalucía, art. 44.25 E. de Navarra, art. 34.1.5 E. de la Comunidad Valenciana, art. 33.d) E. de Canarias, art. 12.d) E. de Asturias, art. 24 c) E. de Cantabria, art. 8.7 E. de La Rioja, art. 12.1.d) E. de Murcia, art. 36.2.b) E. de Aragón, art. 33.3 de Castilla-La Mancha, art. 9.3 E. de Extremadura, art. 11.8 E. de Baleares, art. 28.3 E. de Madrid, art. 29.1.2 E. de Castilla y León.

De manera que puede decirse que siete Comunidades Autónomas —la actora entre ellas— poseen competencia exclusiva en la materia, dos tienen competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas estatales, y otras ocho Comunidades Autónomas únicamente ostentan funciones de ejecución.

No obstante, conviene recordar que en la STC 209/1989, en el caso de la denominación de origen «Cabrales» y al enjuiciar un Decreto con tal objeto dictado por el Principado de Asturias, se reconoció tácitamente que la autorización y aprobación de los Reglamentos de las denominaciones de origen configuran facultades incardinables en el ejercicio de una competencia de ejecución.

Por consiguiente, todas las Comunidades Autónomas tienen facultades para aprobar Reglamentos de denominaciones de origen y fijar las características de los productos así protegidos. Del mismo modo que claramente, tanto en las Comunidades Autónomas que poseen competencias de desarrollo legislativo y ejecución, como en las que simplemente tienen facultades de ejecución —en la manera en que se ha expuesto fueron interpretadas en la STC 209/1989—, el Estado posee potestad para dictar normas en la materia con un carácter básico o pleno. Un dato que obliga a pensar que, de resultar ciertas las aseveraciones formuladas en la demanda de la Comunidad Autónoma actora acerca del vicio de incompetencia del Decreto, el hipotético juicio de constitucionalidad en su caso redundaría en un pronunciamiento de inaplicación territorial, pero nunca de nulidad por ausencia total de competencia estatal para dictar normas en la materia.

El problema radica, en suma, en resolver si en una Comunidad Autónoma —la catalana— que ostenta competencia exclusiva en colaboración con el Estado sobre denominaciones de origen, se encuentra el Estado constitucionalmente habilitado para dictar normas básicas. Un problema que se reconduce a interpretar cuál sea el contenido de la cláusula «en colaboración con el Estado» contenida en el segundo apartado del art. 12.1.5 E.A.C. y, en concreto, cuál es el alcance de la potestad estatal de «ratificación». Para todo lo cual es preciso recordar previamente la doctrina emanada de pronunciamientos anteriores sobre estos extremos.

3. Desde la STC 11/1986 —con continuidad en las STC 186/1988, 209/1989 y 211/1990—, este Tribunal ha declarado reiteradamente que es obligada una interpretación integradora de la confusa calificación estatutaria de la competencia autonómica como «exclusiva», que aparentemente no guarda entera coherencia con la locución «en colaboración con el Estado», una exégesis que pasa por tomar en consideración los elementos que a continuación se exponen, tal y como fueron perfilados en la STC 11/1986, fundamento jurídico 3.º: a) la competencia autonómica no es una competencia compartida conforme a la técnica bases estatales versus desarrollo y ejecución autonómicas; b) tampoco es una competencia concurrente el modo que ocurre con la cultura en el art. 149.2 de la Constitución y de forma que Estado y Comunidades Autónomas ejerzan a la vez sus competencias concurriendo en la persecución de los objetivos culturales, pero con independencia el uno de las otras; c) ni una competencia estatal de coordinación de las competencias autonómicas para lograr la integración de actos parciales en una globalidad como puede ocurrir con la sanidad; d) la «competencia exclusiva en colaboración no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica, sin que ello suponga duplicidades o actuaciones intercambiables»; e) de todo esto se concluye una regla de deslinde de funciones consistente en que «lo que puede hacer uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables sino complementarias».

En esta misma STC 11/1986, se dijo (fundamento jurídico 3.º) que, ante la ausencia de normas expresas en el bloque de la constitucionalidad acerca de cómo debía entenderse la colaboración, la necesaria concreción de los medios y límites de la cooperación específica se encontraba en el Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, de traspasos de servicios en la materia.

Una disposición reglamentaria en cuyo apartado B) 2 del anexo se afirma que, para regular la colaboración con el Estado de las funciones asumidas por la Generalidad, se establecen los siguientes mecanismos: la Generalidad, con las consultas previas necesarias con la Administración del Estado, promocionará y autorizará las denominaciones de origen; así como, constituirá los Consejos Reguladores en su ámbito territorial, según la normativa vigente y dentro del período establecido por la Administración central con carácter general para todos los Consejos y, «una vez aprobados los Reglamentos de denominaciones de origen, los remitirá al Ministerio de Agricultura para su conocimiento y ratificación a los efectos de su defensa por la Administración Central del Estado en el ámbito nacional e internacional, lo que se hará siempre que cumplan la legislación vigente».

La Generalidad tiene, por consiguiente, competencia para aprobar, modificar, y ordenar la publicación de Reglamentos de denominaciones de origen, viéndolo obligada a remitir o notificar su Orden al Ministerio de Agricultura, con el fin de hacer posible o facilitar la competencia de colaboración estatal (así se reconoció en la STC 11/1986, fundamento jurídico 4.º). Pero esta obligación de remisión directa no proporciona al Estado una competencia de control sobre la publicación de la Orden, que no sería compatible con el carácter exclusivo de la competencia (*ibidem*).

Ahora bien, la competencia estatal de colaboración, que obliga a la defensa del Reglamento en los ámbitos nacional e internacional, viene condicionada, según la

dicción del art. 1 del Decreto impugnado, a la previa ratificación del mismo por el Estado; una ratificación que, tal y como declaramos en la STC 11/1986 (fundamento jurídico 5.º) no es discrecional, sino reglada y que autoriza al Estado a comprobar la concurrencia, tanto de las normas del bloque de la constitucionalidad atributivas de competencia, como de las de la legalidad ordinaria, siempre y cuando el Estado adopte esta decisión de forma diligente, expresa y motivada, por la que el ejercicio de esta competencia de colaboración permite afirmar la existencia, más que de una ratificación, de una auténtica actividad de homologación por parte del Estado.

En la STC 209/1989 hubo, de nuevo, ocasión para esclarecer el alcance de la competencia estatal de ratificación, reiterándose que es una facultad no discrecional sino reglada, que habrá de hacerse siempre que los Reglamentos cumplan la normativa vigente y que debe efectuarse de forma expresa a partir de la notificación del Reglamento, pudiendo la norma autonómica ser publicada antes de su ratificación, así como disponerse la publicación del acto de ratificación en el diario autonómico correspondiente (fundamento jurídico 5.º).

Igualmente, en la STC 211/1990 (fundamento jurídico 3.º) volvió a aseverarse que la aprobación de un Reglamento por la Comunidad Autónoma tiene carácter definitivo y que la intervención del Estado no tiene el sentido de una competencia de control, sin perjuicio de que no se cierre la puerta a que, en ciertas regulaciones parciales, puedan venir afectadas otras competencias estatales, como puede ser la propiedad industrial, que es la única que puede establecer los efectos jurídicos sobre las marcas o signos distintivos de la producción o comercio.

Un pronunciamiento igualmente de relevancia para nuestros fines se contiene en la STC 186/1988 (fundamento jurídico 8.º) en la cual mantuvimos que las competencias normativas del País Vasco en materia de denominaciones de origen resultarían invadidas si se permitiera al Estado regular las variedades de vid preferentes a efectos de replantación de viñedos, so pretexto de las competencias estatales en materia de agricultura o de colaboración en denominaciones de origen; dicho esto —se matizó— sin perjuicio del valor supletorio de la legislación estatal.

4. A la vista de esta jurisprudencia y de cuanto precede, puede ya analizarse si el Decreto dictado por el Estado se encuentra o no viciado de incompetencia. Muy significativamente en el párrafo 2.º de su Exposición de Motivos, se afirma que, pese a «la asunción por las Comunidades Autónomas de amplias competencias en materia de denominaciones de origen», corresponde al Estado «la elaboración de la normativa básica al respecto»; y, se agrega, que la vigencia de los Reglamentos del Consejo de la CEE 822 y 823/1987, de 16 de marzo, sobre organización del mercado vitivinícola y disposiciones específicas relativas a los vinos de calidad producidos en regiones determinadas (v.c.p.r.d), entre los que se incluyen los vinos con denominación de origen o denominación de origen calificada, ha supuesto la «ampliación del marco legal aplicable». En consonancia con tales finalidades, el art. 1 del Decreto impugnado atribuye al Estado la facultad de dictar la «normativa a la que deberán ajustarse las denominaciones de origen», y los arts. 2 a 21 precisan tales requisitos, tal como se ha expuesto resumidamente en el fundamento jurídico 2.º de esta Sentencia.

Este carácter del Decreto como regulador de normas básicas en la materia no puede constitucionalmente

negarse en virtud de las competencias que el Estado ostenta en el territorio de aquellas Comunidades Autónomas que únicamente asumieron potestades de desarrollo normativo y ejecución, así como en aquellas otras que sólo poseen facultades de ejecución, entendidas en el amplio modo expuesto en la STC 209/1989, puesto que en ellas el Estado posee, incluso, una más amplia potestad normativa. Pero no puede sostenerse lo mismo respecto de Cataluña donde la Generalidad ostenta, en virtud del art. 12.1.5 de su Estatuto, una competencia exclusiva y de origen residual en la materia. Así, ya se reconoció en la STC 11/1986, que la competencia «exclusiva en colaboración con el Estado» no supone una competencia compartida que permita al Estado dictar normas básicas, doctrina constitucional que el presente Decreto, manifiestamente incumple.

Del mismo modo, la segunda justificación que se aporta en la Exposición de Motivos tampoco puede ser aceptada, puesto que la vigencia de los Reglamentos 822 y 823/1987 del Consejo de la CEE no permite atribuir al Estado unas competencias que no le otorga el bloque de la constitucionalidad dentro del ordenamiento interno y, en concreto, en la sección de materia que suponen las denominaciones de origen de vinos. En efecto, como es sabido, de conformidad con nuestra reiterada jurisprudencia, la necesidad de asumir el desarrollo y la ejecución del Derecho comunitario o de dar cumplimiento al mismo no permite alterar las reglas constitucionales de distribución de competencias (SSTC 252/1988, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992...).

Una tercera hipotética justificación debe ser también analizada. Cabe preguntarse si el Estado, al amparo de su función de defensa de los Reglamentos y en el ejercicio de sus potestades de ratificación, puede dictar normas generales que resulten de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva. La respuesta debe ser necesariamente negativa en todo lo referente a la ordenación sustantiva y desde el punto de vista de la referida potestad de ratificación, puesto que por esta vía indirecta acabarían por uniformarse las competencias de las Comunidades Autónomas calificadas como exclusivas en sus respectivos Estatutos con las que no poseen tal carácter, igualmente en virtud de la asunción estatutaria; y, en definitiva, todo ello redundaría en un ilícito menoscabo de las competencias normativas de aquéllas. Pero, sobre todo, los contenidos del Decreto impugnado no se corresponden con unas normas que realmente preserven los cometidos que el Estado realiza en la defensa de los Reglamentos de las denominaciones de origen, finalidad a la que la ratificación responde, sino que atienden a unos contenidos mínimos homogeneizadores típicos de la estructura de unas normas básicas en la ordenación de una materia, que, como se ha reiterado, son impropias de una competencia exclusiva.

El Estado puede, sin duda, dictar normas válidas —con carácter básico o pleno según corresponda— allí donde las Comunidades Autónomas no tengan la competencia exclusiva. E igualmente puede ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas, una actuación que lógicamente sólo pueden efectuar los órganos generales del Estado. Así el propio Decreto de traspasos a Cataluña, en su anexo, apartado B.2], letra e] dispone que en los Consejos Reguladores de Denominaciones Específicas y Denominaciones de Origen «cuyo ámbito comprenda también parte del territorio ajeno a la jurisdicción de la Generalidad de Cataluña», estará representada ésta

«de acuerdo con la normativa que se establezca»; una normativa que por razones territoriales sólo puede en esos casos dictar el Estado; y es sabido que, en la realidad, no son inexistentes las denominaciones de origen de vinos que abarquen varias Comunidades Autónomas como, v. gr., ocurre con la denominación «Cava» (Ordenes de 14 de noviembre de 1991 y 9 de julio de 1992). Pero el Estado no puede utilizar su facultad de ratificación de los Reglamentos, a los estrictos efectos de asumir su defensa en los ámbitos nacional e internacional, para condicionar su aprobación definitiva por Comunidades Autónomas que, como la Generalidad, poseen competencia exclusiva. La filosofía de la colaboración obliga a pensar aquí que la intervención del Estado debe ser necesariamente subsidiaria del ejercicio autonómico de las competencias, en este caso normativas, y no puede llegar hasta su sustitución donde no resulte enteramente imprescindible, y nada se arguye a este respecto que demuestre el carácter indefectible de la intervención del Estado mediante normas.

La amplia regulación de detalle que contempla, sustancialmente, el Reglamento 823/1987 del Consejo de la CEE, fija un nuevo marco legal que, ciertamente, permite un desarrollo dentro de cada Estado miembro, pero dicho desarrollo normativo debe corresponder al ente territorial que tiene constitucionalmente una competencia exclusiva y residual para la aprobación de denominaciones de origen en su ámbito territorial: la Generalidad de Cataluña.

Por lo demás, nada se dice en la contestación a la demanda —ni menos aún se advierte— respecto de una supuesta afectación de la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 de la Constitución) por la normativa controvertida, en cuanto límite expreso a la asunción estatutaria de competencias en la materia. La finalidad perseguida por las normas objeto de conflicto está en condicionar y armonizar los contenidos mínimos de los Reglamentos de las denominaciones de origen, y aunque todo ello tiene obviamente conexión con una actividad económica, este grado reflejo de relación no permite extender de forma excesiva la cláusula constitucional mencionada hasta enmarcar cualquier acción sobre este sector de naturaleza económica, pues, de ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico. Según se dice acertadamente en la demanda, la facultad de fijar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica no puede ser confundida con la potestad general de dictar bases en materia de denominaciones de origen allí donde el Estado no posea esta competencia, si bien es claro que «el Estado puede operar sobre el sector vitícola haciendo uso de su competencia para proceder a la ordenación general de la economía (art. 149.1.13.C.E.), pero ello siempre que no vacíe de contenido las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la viticultura» (STC 186/1988, fundamento jurídico 6.º).

Sin embargo, no es esta competencia la que ha sido ejercida aquí. Los arts. 2 a 16 del Decreto impugnado aparecen en el Capítulo Segundo del mismo, bajo la rúbrica «denominaciones de origen» y los arts. 17 a 21, en el Capítulo Tercero, bajo la rúbrica «denominaciones de origen cualificadas». Por consiguiente, con independencia de su contenido, es claro que no representan normas básicas de planificación general de la actividad económica en el sector, sino reglas específicas destinadas exclusivamente a regular las bases a las que han de ajustarse las denominaciones de origen y que, por lo tanto, no pueden ser de aplicación a las Comunidades Autónomas que hayan asumido la competencia exclusiva sobre esta particular materia.

Todo ello, en fin, sin perjuicio de la insuficiencia técnica que, desde una perspectiva formal y de seguridad jurídica, aqueja al Real Decreto en conflicto en cuanto normativa básica, puesto que, además de ser una norma de rango infralegal, tan sólo alude —de forma indefenciada y sin matices— en su Exposición de motivos no en su articulado, al carácter básico del Reglamento, sin invocar, por lo demás, título competencial alguno en favor del Estado que así lo legitime.

Hay que concluir, en suma, que, sin perjuicio de su hipotética supletoriedad, el Decreto discutido no es de aplicación directa en Cataluña, puesto que el Estado no posee, según el art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía, facultad para dictar en dicha Comunidad Autónoma normas básicas en la sección de materia que suponen las denominaciones de origen de vinos.

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, con la sola salvedad de su disposición adicional, el Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, no es de aplicación directa en Cataluña.

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

Madrid, a seis de julio de mil novecientos noventa y cinco.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Tomás S. Vives Antón.—Firmado y rubricado.

18596 Pleno. Sentencia 113/1995, de 6 de julio de 1995. Cuestiones de inconstitucionalidad 1.650/1989, 2.049/1989, 2.117/1989 y 2.224/1989 (acumuladas). En relación con los arts. 518 y 453, apartado tercero, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar, por supuesta vulneración del art. 53.2 de la Constitución. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1.650/1989, 2.049/1989, 2.117/1989 y 2.224/1989, planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, en relación con los art. 518 y 453, apartado tercero, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar, por supuesta vulneración del art. 53.2 de la Constitución. Han intervenido en el proceso el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 2 de agosto de 1989 tuvo entrada en este Tribunal un Auto, de fecha 30 de junio de 1989 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, en el que se decide elevar cuestión de inconstitucionalidad a fin de que se resuelva si los arts. 518 y 453, apartado tercero, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar, son contrarios al art. 53.2 de la Constitución:

A) En el recurso contencioso-administrativo 330 DF/1989, interpuesto por don Manuel Rosa Recuera frente a sanción disciplinaria ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla y tramitado de conformidad con lo dispuesto en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, el Tribunal Central Militar requirió de inhibición por Auto de 10 de marzo de 1989 a la Sala de lo Contencioso-Administrativo. Antes de resolver acerca del requerimiento de inhibición, la Sala dispuso por providencia de 24 de mayo de 1989 la audiencia de las partes sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, en sus art. 518 y 453, apartado tercero.

B) La Sala razona, en primer lugar, acerca de si el litigio ha alcanzado el momento procesal adecuado según el art. 35 LOTC para plantear la cuestión, afirmando que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal Constitucional (STC 76/1982), nada impide plantear la cuestión de inconstitucionalidad «dentro del plazo para dictar Sentencia» aunque lo que haya que dictar, como en el presente caso, para resolver sobre el requerimiento de inhibición, sea un Auto. Como dicho Auto pone fin a un incidente procesal, es claro que, si existen dudas sobre la validez de una Ley de cuya aplicación depende el fallo del incidente, el momento procesal oportuno para elevar la cuestión es el inmediatamente anterior al de dictar dicho Auto.

C) La Sala razona, en segundo lugar, por qué de la validez de las normas cuestionadas depende el fallo a dictar. Se afirma que, ciertamente, el requerimiento de inhibición —de fecha 10 de marzo de 1989— es anterior a la publicación y entrada en vigor de la Ley Procesal Militar y que, por tanto, el Tribunal requirente no podía referirse a dicha Ley Orgánica como fundamento de su pretensión. El Tribunal Militar Central entendía, sin más, que la jurisdicción militar era competente para conocer de los procesos previstos en la Ley 62/1978, siempre