

STC 11/1986, de 28 de enero (Pleno)**Conflicto positivo de competencia núm. 670/1984 (CC-68)**

Ponente: Magistrado don Francisco Tomás y Valiente
(B. O. E. de 12 de febrero de 1986)

Constitución: Art. 149.1.16 (Sanidad exterior).

Estatuto de Autonomía de Cataluña: Art. 12.1.5 (Denominación de origen).

COMENTARIO**I. Acto impugnado**

Conflicto positivo de competencia interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, en relación con la Orden de 6 de abril de 1984, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, por la que se modifica en parte el Reglamento de la **denominación de origen** «Empordá-Costa Brava» y su Consejo Regulador.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

El TC ha decidido:

— Que, entendida en los términos expuestos en los fundamentos 4, 5 y especialmente 6 de esta sentencia, la Orden impugnada no lesiona competencia estatal alguna.

III. Jurisprudencia

El presente conflicto positivo de competencia tiene por objeto la determinación de si la Orden de 6 de abril de 1984 de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña ha invadido las competencias del Estado, en cuanto que ha sido aprobada y publicada sin previa consulta con la Administración Central y sin haber sido ratificada por el Ministerio de Agricultura.

El Abogado del Estado afirma que, en virtud de lo que establece el anexo al Real Decreto de transferencias 479/1981, de 27 de febrero, en sus apartados B), 2, a) y c), la mencionada Orden no debería haberse publicado sin la previa ratificación estatal. El Abogado de la Generalidad considera que no invade las competencias estatales y es plenamente eficaz en Cataluña, sin perjuicio de su ratificación posterior por la Administración del Estado, de carácter reglado, a los solos efectos de la protección de la denominación de origen que regula en el ámbito nacional e internacional, pues a esto se reduce la colaboración del Estado prevista en el artículo 12 del EAC, que sólo

de forma muy impropia puede calificarse de competencia compartida. Para resolver dicha controversia, el TC examina el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad de Cataluña en materia de denominación de origen.

1. El único título competencial invocado por las partes y debatido por ellas en el conflicto presente ha sido el del artículo 12.1.5 del EAC.

En efecto, en el inciso final del artículo 12.1.5 del EAC se incluye como competencia de la Generalidad las «denominaciones de origen en colaboración con el Estado». Antes, el párrafo primero del mismo artículo 12 del EAC califica tal competencia, como todas las insertas en el 12.1 del EAC, como exclusiva, si bien se indica que corresponde a la Generalidad «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado...», «en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 12 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución».

La competencia comunitaria es, pues, la de «denominaciones de origen en colaboración con el Estado». Aunque en términos de pura lógica, la calificación estatutaria de tal competencia como «exclusiva» no guarda entera coherencia con la locución «en colaboración con el Estado», jurídicamente es forzoso el entendimiento compatible de aquel adjetivo y de esta locución, que deben ser objeto de una interpretación integradora:

a) La competencia comunitaria no es de las que comparten una materia determinada entre el Estado (al que se reservan las bases) y la Comunidad (titular del desarrollo de aquéllas y/o de la ejecución).

b) No estamos tampoco ante competencias concurrentes en el sentido descrito en el artículo 149.2 CE a propósito de la cultura.

c) Tampoco se trata aquí de que el Estado se haya reservado una competencia de coordinación entre unas competencias suyas y otras competencias comunitarias para lograr «la integración de actos parciales en la globalidad» de un conjunto, como (STC 32/1983, BJC 25) a propósito del sistema sanitario y de la competencia estatal del 149.1.16 CE.

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 sobre una materia, que en este caso es la de denominaciones de origen. La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias. Pero lo que no dice la norma estatutaria del artículo 12.1.5 EAC ni tampoco otra alguna de la Constitución es en qué consiste lo que el Estado (*sensu stricto*) y la Comunidad catalana pueden hacer para colaborar en materia de denominaciones de origen, habida cuenta de la competencia «exclusiva» comunitaria y del marco referencial estatal. La necesaria concreción de los medios y los límites de la cooperación específica en esta materia se contiene, en principio, en el Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, por el que, según dice su artículo 1.º, se aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta «por el que se concretan los servicios e instituciones que deben ser objeto de traspaso a la Generalidad en materia de «denominaciones de origen»».

Si bien es verdad que el TC ha dicho en una pluralidad de sentencias (núms. 25/1983, de 7 de abril, BJC 24, y 87 y 88/1983, de 27 de octubre, BJC 31, entre otras) que los Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias y, por tanto, no pueden modificar o alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, no es menos cierto que tales Decretos se refieren a los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas, entre las que se encuentran las técnicas o formas jurídicas mediante las que se canalizan las relaciones de cooperación o colaboración impuestas por la Constitución o los Estatutos de Autonomía, máxime cuando dichas técnicas no se regulan en aquélla o éstos. No obstante, es necesario decir que la determi-

nación de las técnicas o instrumentos realizada por los Decretos de transferencia no puede suponer en ningún caso una modificación del orden competencial establecido, ni puede introducir nuevos principios o criterios de relación no previstos en la Constitución o en los Estatutos, o que no se conformen con los establecidos en una y otros. Es claro también, y finalmente, que las técnicas instrumentales reguladas en los Decretos de transferencias deben interpretarse siempre de acuerdo con las correspondientes previsiones constitucionales y estatutarias [3].

2. Con estos criterios hermenéuticos el TC debe proceder al examen del Real Decreto citado para ver en qué técnicas instrumentales se concreta «la colaboración» dentro de la citada competencia «exclusiva».

En él se dice que «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».

Es claro, pues, que al asumir el acuerdo citado y promulgarlo como Real Decreto, el Estado reconoce que la Generalidad tiene competencia para aprobar y, por tanto, también para modificar, como es el caso presente, los Reglamentos de denominación de origen, competencia que, como es obvio, no nace de este Real Decreto, sino del artículo 12.1 del EAC [4].

3. De todo lo dicho, el TC extrae las siguientes conclusiones para el presente conflicto: 1.ª Que la Orden de 6 de abril de 1984 es válida y no puede ser anulada como pide la representación del Gobierno. 2.ª Que fue eficaz desde su publicación, salvo en lo concerniente al nacimiento de la posibilidad de ejercicio de la competencia estatal de colaboración consistente en ratificar, no naciendo por lo mismo el deber de o ratificar o no hasta el momento en que le haya sido notificada o remitida la Orden de 24 de enero de 1985 y, en consecuencia, la de 6 de abril de 1984, porque para el nacimiento de una competencia de colaboración estatal es exigible por la noción misma estatutaria («en colaboración con») y por su concreción en el Real Decreto 479/1981 la previa notificación directa y no la simple publicación de la norma reglamentaria comunitaria. 3.ª Que a partir de esa notificación la Administración Central del Estado deberá ratificar o no ratificar de forma expresa la norma comunitaria [6].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 670/1984 interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, en relación con la Orden de 6 de abril de 1984, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, de la Generalidad de Cataluña, por la que se modifica, en parte, el Reglamento de la denominación de origen «Empordá-Costa Brava» y su Consejo Regulador. Ha sido parte el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens Matas, y ponente el Magistrado don Francisco Tomás

y Valiente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostentaba, interpuso el 17 de septiembre de 1984 conflicto positivo de competencia, con invocación del artículo 161.2 de la Constitución, contra la Orden de 6 de abril de 1984 de la Generalidad de Cataluña por la que se modifica en parte el Reglamento de la denominación de origen «Empordá-Costa Brava» y su Consejo Regulador, publicada en el «Diario Oficial de Cataluña» de 18 de mayo.

El conflicto se basa en los siguientes antecedentes. El artículo 1 de la citada Orden ampara el vino «Garnatxa de l'Empordá» con la denominación de origen «Empordá-Costa Brava»; en el artículo 2 de la misma se modifican los artículos 1, 5, 7, 11, 14, 15 y 27 del Reglamento de la indicada denominación de origen, suprimiendo de él los términos «de mesa» y precisándose las características del vino que se incluye en la denominación mencionada. El Consejo de Ministros, en su reunión de 11 de junio de 1984, acordó requerir de incompetencia la referida Orden, por considerar que el artículo 12.5 del EAC atribuye competencia sobre denominaciones de origen a la Generalitat en colabo-

ración con el Estado, y que el Real Decreto de traspaso de servicios del Estado a la Generalitat en el apartado B.2 del anexo estableció el cauce por el cual debe discurrir esa colaboración, requisitos que deben cumplirse no sólo para que el Estado ratifique los correspondientes Reglamentos, sino también cuando se trate de modificarlos, lo que no se ha hecho en el caso presente. Por otra parte, el artículo 2 de la Orden impugnada suprime del Reglamento el término «de mesa» para que tenga sentido la inclusión del nuevo vino amparado, pero como lo que caracterizaba al Reglamento anterior era precisamente esa calificación de vino de mesa, al suprimirla, el Reglamento modificado pasa a amparar vinos en general, perdiendo su carácter restrictivo.

No habiendo sido contestado el requerimiento, el Gobierno plantea el conflicto con apoyo en los siguientes fundamentos jurídicos. El Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, precisa, en relación con el artículo 12.5 del EAC, que al Estado le corresponde: a) ser consultado para la promoción y autorización de las denominaciones de origen; b) la defensa y tutela de tales denominaciones, siempre que previamente haya conocido, por envío desde la Generalitat al Ministerio de Agricultura, de los correspondientes Reglamentos. Pues bien, ni las consultas previas, ni la ratificación estatal se han producido, con lo que se ha contravenido de forma clara el Real Decreto 479/1981. La violación es clara y es también relevante la modificación del Reglamento. No ha habido consultas previas ni se puede argüir de contrario que, una vez publicada la Orden, el Estado pueda ratificarla, porque aquélla es una norma autonómica eficaz y en vigor, sin que nada en ella limite o condicione el despliegue de sus efectos jurídicos.

La clara violación del Decreto de transferencias obliga a plantear el problema relativo a su carácter y significación. Entre otras, la STC 25/1983, de 7 de abril, y la STC 88/1983, de 27 de octubre, han insistido en que aquellos Decretos ni atribuyen ni reconocen competencias, sino que transfieren medios personales y materiales, si bien estos traspasos son condición para el pleno ejercicio de las competencias automáticas estatutariamente conferidas. En este contexto es notoria la relevancia de los Acuerdos de las Comisiones Mixtas en cuanto suponen una «determinación indirecta» de los ámbitos competenciales, por todo lo cual cabe entender que una vulneración por modificación unilateral de los criterios reflejados en el correspondiente Real Decreto de transferencias supone una vulneración del artículo 147.2 de la CE y de la Disposición Transitoria Cuarta del EAC. Y eso es lo que en este caso ha sucedido, por lo que la modificación del Reglamento operada por la Orden que se impugna significa, por un lado, una defraudación de las reglas de funcionamiento de las Comisiones Mixtas y, por otro lado, una violación del principio de buena fe. Como el Real Decreto 479/1981 «es el instrumento jurídico que concreta y realiza la distribución de competencias en esta materia, de acuerdo con el propio Estatuto de Autonomía, tal Real Decreto pasa a integrar el bloque normativo desde el que se opera la distribución de competencias en esta materia». El representante del Gobierno suplica a este Tribunal que declare que la titularidad de la competencia controvertida es estatal y que anule la Orden impugnada.

El Abogado del Estado acompañó el escrito de interposición de la documentación relativa al requerimiento y de un dictamen del Consejo de Estado de 26 de julio de 1984 en el que se concluye que existen suficientes fundamentos jurídicos para el planteamiento del conflicto de competencia.

Segundo.—La Sección Cuarta, por providencia de 19 de septiembre de 1984, acordó admitir a trámite el conflicto, dar traslado del mismo al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, dirigir comunicación a la Audiencia Territorial de Cataluña a los efectos del artículo 61.2 de la LOTC, comunicar al Presidente del Consejo Ejecutivo de la Generalidad y publicar en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Cataluña» la formalización del conflicto.

Tercero.—Tras solicitar y obtener una prórroga del plazo, el Abogado de la Generalidad presentó lo que considera su contestación a la demanda, escrito que concluye con el *petitum* de que el Tribunal declare que el conflicto carece de objeto, por lo que no procede pronunciamiento alguno sobre el mismo. Como *petitum* subsidiario solicita que declaremos que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad, quedando limitada la intervención de la Administración a la simple ratificación reglada de la Orden impugnada. Alega en favor de su tesis los siguientes argumentos: con fecha 20 de septiembre, esto es, «casi simultáneamente a la interposición del recurso», el Consejo Ejecutivo de la Generalidad resolvió «añadir» a la Orden de 6 de abril de 1984 un último artículo con el siguiente texto: «Esta Orden se notificará al Instituto Nacional de Denominaciones de Origen para su conocimiento y posterior ratificación a los solos efectos de lo establecido en el epígrafe c) de la letra B) del anexo del Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de denominación de origen.» Este párrafo añadido en el Acuerdo del 20 de septiembre (del que se acompaña copia) coincide, según el Abogado de la Generalidad, con el dictamen del Consejo de Estado, en el que se lee que la ratificación del Gobierno es necesaria, «pero a los solos efectos de su defensa por la Administración Central en el ámbito nacional e internacional». Por último, hay que señalar que la ratificación de los Reglamentos o de sus modificaciones se hará por la Administración Central del Estado con carácter reglado, esto es (art. B, 2, c, del Real Decreto 479/1981) «siempre que aquéllos (los Reglamentos) cumplan la legislación vigente». Además, el Abogado de la Generalidad rechaza la tesis de que la modificación del Reglamento no podía producirse sin la ratificación previa del Estado, pues, aunque «ciertamente hubiera sido mejor» hacerlo así, «no por ello la citada Orden tenía plena eficacia en el territorio de Cataluña» (*sic*); no obstante como la Generalidad no es indiferente a la protección del Estado en el ámbito nacional y en el internacional, «una vez advertido el error» fue subsanado por el Acuerdo de 20 de septiembre.

Cuarto.—La Sección Cuarta, por providencia de 31 de octubre, acordó dar traslado del escrito del representante de la Generalidad al Abogado del Estado con plazo de cinco días para que alegase sobre él lo que estimase conveniente. El representante del Gobierno alegó que carece de poder de disposición sobre el objeto procesal y que, por tanto, no puede pronunciarse sobre si el conflicto carece o no de objeto, ni puede desistir, porque el eventual desistimiento requiere autorización expresa del Consejo de Ministros, órgano que, según sus noticias, tiene en avanzado grado de estudio la respuesta a la disposición acordada el 20 de septiembre de 1984 por la Generalidad, sobre la que se pronunciará en breve, pronunciamiento que el Abogado del Estado pondría en conocimiento de este Tribunal. La Sección acordó, por providencia de 21 de noviembre, unir el anterior escrito a las actuaciones.

El Abogado del Estado presentó un nuevo escrito suyo, fechado a 21 de enero de 1985, poniendo en conocimiento de este Tribunal, tal como había anunciado, que en su reunión de 12 de diciembre de 1984 el Consejo de Ministros había acordado (acuerdo del que se enviaba certificación) mantener el presente conflicto, lo que se fundamenta en la no coincidencia de la respuesta acordada por el Consejo Ejecutivo el 20 de septiembre «con las exigencias del anterior requerimiento en aspectos sustanciales atinentes especialmente a la modificación de la publicación de la norma y modulación de su entrada en vigor».

La Sección Cuarta, por providencia de 30 de enero de 1985, acordó tener por presentado el anterior escrito y entregar copia del mismo a la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

Quinto.—La misma Sección, por providencia de 23 de enero de 1985, acordó otorgar plazo común de cinco días a las partes en conflicto para que, ante la próxima terminación del plazo del artículo 161.2 CE, alegasen lo que entendieran oportuno sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión. Hechas las correspondientes alegaciones, el Tribunal, por Auto de 14 de febrero de 1985, acordó el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Orden impugnada.

Sexto.—Por providencia de 16 de enero de 1986 se señaló el día 23 del mismo mes y año para la deliberación y votación del presente conflicto.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—El presente conflicto positivo de competencia tiene por objeto la determinación de si la Orden de 6 de abril de 1984 de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, publicada en el «Diario Oficial de la Generalidad» de 18 de mayo de 1984, ha invadido las competencias del Estado, en cuanto que ha sido aprobada y publicada sin previa consulta con la Administración Central y sin haber sido ratificada por el Ministerio de Agricultura.

Antes de analizar la cuestión así planteada es preciso, sin embargo, examinar la objeción formulada por el Abogado de la Generalidad, según la cual el conflicto carecía de objeto, por haber sido atendido en sus propios términos el requerimiento de incompetencia dirigido por el Gobierno al Consejo Ejecutivo de aquella Comunidad Autónoma, por acuerdo de éste de fecha 20 de septiembre de 1984. En dicho requerimiento, el Gobierno instaba al Consejo Ejecutivo de la Generalidad a que derogase la Orden mencionada o, subsidiariamente, la modificase en el sentido de hacer constar expresamente que la modificación del Reglamento de la denominación de origen «Empordá-Costa Brava», que aquélla incorpora, lo es a reserva de la ratificación del Estado. El acuerdo del Consejo Ejecutivo de 20 de septiembre de 1984 resolvió añadir a la Orden en conflicto un último artículo, por el que se disponía que la misma «se notificará al Instituto Nacional de Denominaciones de Origen para su conocimiento y posterior ratificación, a los solos efectos de lo establecido en el epígrafe c) de la letra B) del anexo del Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad en materia de denominaciones de origen».

Sin embargo, y a pesar de que, en opinión de la Generalidad, el Acuerdo últimamente transcrito resulta ajustado a los términos del requerimiento formulado

por el Gobierno, subyacen al requerimiento mismo y a su pretendido cumplimiento, como se deduce del texto de los correspondientes acuerdos y de las alegaciones de las partes en el presente conflicto, dos concepciones distintas acerca del significado y alcance de la ratificación estatal de la Orden impugnada, así como del momento mismo en que dicha ratificación debe producirse, con anterioridad o posterioridad a su publicación y entrada en vigor, por lo que, al ser precisamente esta diferencia interpretativa la que sustenta las pretensiones opuestas del Gobierno y de la Generalidad de Cataluña, no puede entenderse que carezca de objeto el conflicto interpuesto por aquél.

Segundo.—La cuestión que se suscita y que debe resolver este Tribunal es, pues, la de si resulta o no ajustada a los límites de la competencia de la Generalidad, en materia de denominaciones de origen, la publicación y entrada en vigor de la Orden que modifica el Reglamento de la denominación de origen «Empordá-Costa Brava», sin haber efectuado consultas previas con la Administración Central del Estado y sin haber sometido, también previamente, el correspondiente proyecto de disposición a su ratificación por el Ministerio de Agricultura.

El Abogado del Estado afirma que, en virtud de lo que establece el anexo al Real Decreto de transferencias 479/1981, de 27 de febrero, en sus apartados B), 2, a) y c), que a su juicio concreta y realiza la distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad en la materia de que se trata, la mencionada Orden automática no debería haberse publicado sin la previa ratificación estatal y que, a falta de ésta, no puede tener eficacia ni siquiera en el territorio de Cataluña, por lo que solicita su anulación. Por el contrario, el Abogado de la Generalidad, interpretando de manera diversa los mismos preceptos del referido Real Decreto 479/1981, considera que no invade las competencias estatales y es plenamente eficaz en Cataluña la Orden en conflicto, sin perjuicio de su ratificación posterior por la Administración del Estado, de carácter reglado, por lo demás, a los solos efectos de la protección de la denominación de origen que regula en el ámbito nacional e internacional, pues a esto se reduce la colaboración del Estado prevista en el artículo 12 del EAC, que sólo de forma muy impropia puede calificarse de competencia compartida. Ambas partes aceptan, por tanto, la aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 479/1981, de traspaso de servicios, para la resolución del conflicto, si bien interpretan los preceptos del mismo relativos a la consulta y ratificación de los Reglamentos autonómicos de denominaciones de origen, en sentido opuesto, no sólo en su literalidad, sino también en razón de su finalidad y su conexión con las correspondientes normas del EAC. Por ello, y para resolver dicha controversia, conviene examinar, en primer lugar, el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad de Cataluña en materia de denominaciones de origen, para decidir después, a la luz de este análisis previo, sobre el valor y la significación de los preceptos aplicables a este caso del citado Real Decreto de transferencias.

Tercero.—El único título competencial invocado por las partes y debatido por ellas en el conflicto presente ha sido el del artículo 12.1.5 del EAC. Ello no quiere decir que sea el único que guarda relación con la materia de denominaciones de origen; el Estado no se ha reservado de modo expreso y específico competencias sobre ella en los distintos párrafos del 149.1 CE, y en consecuencia entra en juego el párrafo tercero del mis-

mo artículo, que en relación con Cataluña sirve de enlace con el artículo 12.1.5, inciso final, de su Estatuto, otorgándole así un título específico. Sin embargo, algunos aspectos relativos a las denominaciones de origen están estrictamente relacionados con problemas encuadrables dentro de la propiedad industrial (en concreto, y por ejemplo, con los relativos a marcas o a las falsas indicaciones de procedencia), por lo que no puede descartarse que el título competencial del Estado sobre propiedad industrial (art. 149.1.9 CE) pueda ser título concurrente con el que algunas Comunidades han asumido sobre la materia de denominaciones de origen. Nada hay en este conflicto que obligue a traer a colación el título competencial del Estado sobre propiedad industrial, que habría, además, de interpretarse en relación con la competencia estatutaria de Cataluña basada en el artículo 11.3 del EAC (competencia de ejecución), y en consecuencia de la anterior observación, no es posible extraer conclusión alguna acerca del presente conflicto, para cuya solución hemos de ceñirnos a la interpretación del artículo 12.1.5 del EAC.

En efecto, en el inciso final del artículo 12.1.5 del EAC se incluye como competencia de la Generalidad las «denominaciones de origen en colaboración con el Estado». Antes, el párrafo primero del mismo artículo 12 EAC califica tal competencia, como todas las insertas en el 12.1 EAC, como exclusiva, si bien se indica que corresponde a la Generalidad «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado...», «en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». Aunque nunca hay que olvidar el marco referencial de competencias estatales dentro del cual corresponde a la Generalidad la competencia en cada caso ejercida y, en su caso, controvertida, no hay en este conflicto dato objetivo alguno ni la alegación de una u otra parte que ponga en contradicción la competencia bien o mal ejercida en la Orden de 6 de abril de 1984 con alguna de las competencias componentes de lo que hemos llamado el marco referencial de competencias estatales, por lo cual es claro que éste no constituye el objeto del presente debate, que se centra, por el contrario, en la interpretación del inciso final del artículo 12.1.5 del EAC y en la de determinados preceptos del Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero.

La competencia comunitaria es, pues, la de «denominaciones de origen en colaboración con el Estado». Aunque en términos de pura lógica, la calificación estatutaria de tal competencia como «exclusiva» no guarda entera coherencia con la locución «en colaboración con el Estado», jurídicamente es forzoso el entendimiento compatible de aquel adjetivo y de esta locución, que deben ser objeto de una interpretación integradora. La competencia comunitaria no es de las que comparten una materia determinada entre el Estado (al que se reservan las bases) y la Comunidad (titular del desarrollo de aquéllas y/o de la ejecución); no estamos tampoco ante competencias concurrentes en el sentido descrito en el artículo 149.2 CE a propósito de la cultura, materia en la que, sin perjuicio de las competencias asumidas por cada Comunidad en su Estatuto, el Estado conserva otras suyas porque considera «el servicio de la cultura como deber y atribución esencial» suyo (arts. 149.2 CE y STC 49/1984, de 5 de abril, F. J. sexto), de tal manera que el Estado y tal o cual Comunidad pueden ejercer competencias sobre cultura con independencia el uno de la otra, aunque de modo concurrente en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos cul-

turales compatibles entre sí. Tampoco se trata aquí de que el Estado se haya reservado una competencia de coordinación entre unas competencias suyas y otras competencias comunitarias para lograr «la integración de actos parciales en la globalidad» de un conjunto, como dijimos en la STC 32/1983, F. J. segundo, a propósito del sistema sanitario y de la competencia estatal del 149.1.16 CE. «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 sobre una materia, que en este caso es la de denominaciones de origen. La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias, pero lo que ya no dice la norma estatutaria del artículo 12.1.5 EAC ni tampoco otra alguna de la Constitución es en qué consiste lo que el Estado (*sensu stricto*) y la Comunidad catalana pueden hacer para colaborar en materia de denominaciones de origen, habida cuenta de la competencia «exclusiva» comunitaria y del marco referencial estatal. La necesaria concreción de los medios y los límites de la cooperación específica en esta materia se contiene, en principio, en el Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, antes citado, por el que, según dice su artículo 1.º, se aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta «por el que se concretan los servicios e instituciones que deben ser objeto de traspaso a la Generalidad en materia de «denominaciones de origen»». Si bien es verdad que este Tribunal ha dicho en una pluralidad de Sentencias (núms. 25/1983, de 7 de abril, y 87 y 88/1983, de 27 de octubre, entre otras) que los Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias y, por tanto, no pueden modificar o alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, no es menos cierto que tales Decretos se refieren a los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas, entre las que se encuentran, desde luego, las técnicas o formas jurídicas mediante las que se canalizan las relaciones de cooperación o colaboración impuestas por la Constitución o los Estatutos de Autonomía, máxime cuando dichas técnicas no se regulan en aquélla o éstos. No obstante, es necesario decir que la determinación de las técnicas o instrumentos realizada por los Decretos de transferencia no puede suponer en ningún caso una modificación del orden competencial establecido, ni puede introducir nuevos principios o criterios de relación no previstos en la Constitución o en los Estatutos, o que no se conformen con los establecidos en una y otros. Es claro también, y finalmente, que las técnicas instrumentales reguladas en los Decretos de transferencias deben interpretarse siempre de acuerdo con las correspondientes previsiones constitucionales y estatutarias.

Cuarto.—Con estos criterios hermenéuticos debemos proceder al examen del Real Decreto citado para ver en qué técnicas instrumentales se concreta «la colaboración» dentro de la citada competencia «exclusiva». En el anexo del Real Decreto se contienen algunos mecanismos de colaboración que para nada afectan al caso presente (cfr. Anexo, b, 3). Hay otro, el del punto B.2.a, que, aunque ha sido invocado inicialmente por el representante del Gobierno en este conflicto, parece haber sido abandonado en cuanto punto conflictivo en el último escrito suyo, el de 21 de enero de 1985, en el que el mantenimiento del conflicto, tras el ofrecimiento de la Generalidad, insatisfactorio para el Gobierno, se fundamente en la «modificación de la publi-

cación de la norma y modulación de su entrada en vigor», cuestiones que afectan al problema que a continuación examinaremos, pero no al regulado en el párrafo B.2.a del anexo que ahora examinamos. En él se establece «para regular la colaboración con el Estado» el «mecanismo» consistente en que, «para la promoción y autorización de las denominaciones de origen, la Generalidad establecerá las consultas previas necesarias con la Administración Central del Estado». Como en el caso que nos ocupa no se trata ni de la promoción ni de la autorización de una denominación de origen, las partes no han debatido sobre el contenido de tales consultas, ni sobre su valor («consultas previas necesarias»), ni sobre las consecuencias de su eventual incumplimiento, ni parece en verdad necesario hacerlo para resolver este conflicto, que está centrado en realidad en la interpretación que deba darse al párrafo B.2.c del citado anexo.

En él se dice que «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».

Es claro, pues, que al asumir el acuerdo citado y promulgado como Real Decreto, el Estado reconoce que la Generalidad tiene competencia para aprobar, y por tanto también para modificar, como es el caso presente, los Reglamentos de denominación de origen, competencia que, como es obvio tras lo ya dicho (cfr. el fundamento anterior *in fine*), no nace de este Real Decreto, sino del artículo 12.1 del EAC, que en relación con el inciso final de su párrafo califica la competencia comunitaria de «exclusiva». Si tiene la comunidad competencia para aprobar o modificar Reglamentos, la tiene también para publicarlos, y el cumplimiento de su deber de colaboración, consistente en remitirlos al Ministerio de Agricultura, no es condición de validez de la norma ni condición tampoco para su general eficacia tras la correspondiente publicación, pues aquel deber («los remitirá», anexo B.2.c) está orientado a hacer posible la competencia de colaboración estatal, que, como vamos a ver, consiste en esta fase del proceso de colaboración en ratificar o no el Reglamento o su modificación sólo en función de determinados efectos. No hay duda de que la Generalidad debió notificar («remitir») su Orden al Ministerio de Agricultura, bien por medio de una notificación prevista en el texto de aquella o bien antes de su publicación. Una u otra forma habrían estado de acuerdo con el deber de colaboración que, rectamente entendido, consiste en facilitar al máximo las competencias del otro ente; pero ni la forma de remisión directa habría supuesto o proporcionado al Estado una competencia de control sobre la publicación de la Orden de la Generalidad, competencia que no sería compatible con el carácter de exclusiva de la que corresponde a la Generalidad, ni, por lo mismo, la no remisión directa de la Orden convierte su publicación ni en nula ni en genéricamente ineficaz. También por ello, el conflicto presente —y en esto asiste la razón al Gobierno de la nación— subsiste, pese al Acuerdo del Consejo Ejecutivo de 20 de septiembre de 1984, que decidió añadir un nuevo artículo a la Orden de 6 de abril relativo a la notificación de ésta al INDO, y pese a la Orden del Conseller de Agricultura de 24 de enero de 1985 («Diari Oficial» de 1 de febrero) dando cumplimiento al Acuerdo y añadiendo un artículo a la Orden de 6 de abril en el sentido indicado.

Quinto.—La competencia estatal de colaboración consiste en ratificar o no el Reglamento, disyuntiva que nace desde que el Reglamento, en este caso la Orden de 6 de abril, le haya sido remitida o notificada. En todo lo no concerniente a la ratificación y a sus efectos, la Orden de 6 de abril, desde luego válida, fue eficaz desde su publicación. En consecuencia, hay que entender que, a partir del artículo 12.1.5 EAC, el Estado ha de reconocer la validez y la eficacia, salvo en lo concerniente a la ratificación y sus efectos, de la Orden impugnada, cuya anulación que aquí se pide no puede ser otorgada.

Ahora bien, en virtud de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, cuya validez y eficacia en toda España no se cuestiona y que el propio Real Decreto 479/1981 invoca para decir que se transfieren a la Generalidad determinadas competencias en ella reguladas, la existencia de un Reglamento de denominación de origen, en este caso la Orden de 6 de abril y el Reglamento por ella en parte modificado, suscita una colaboración activa y necesaria de la Administración Central del Estado y especialmente del INDO. Esta actividad, en cuanto significa la defensa del Reglamento por la Administración Central del Estado en el ámbito nacional fuera del territorio de Cataluña y en el ámbito internacional, es la que queda supeditada por el anexo B.2 a la ratificación del Reglamento por el Estado. La competencia estatal de colaboración, consistente en esa defensa del Reglamento (aquí de la Orden de 6 de abril de 1984), es así una competencia obligada en cuanto que viene impuesta por el artículo 12.1.5 EAC, pero condicionada a la previa ratificación estatal de la que habla el anexo B.2.c. Este requisito es razonable a tenor del mismo artículo 12.1.5 EAC, pues la colaboración del Estado no implica subordinación de los órganos de la Administración Central a la iniciativa comunitaria; el artículo citado del Estatuto catalán no dice «con la colaboración del Estado», sino «en colaboración con el Estado», matiz que permite entender como compatible con la norma estatutaria el sometimiento de la colaboración estatal activa en esta fase al requisito de la previa ratificación. Pero a su vez ésta no es discrecional, lo que otorgaría al Estado un poder de decisión difícilmente armonizable con su deber de colaboración en una competencia comunitaria exclusiva, sino reglada. Según el anexo B.2.c, la ratificación estatal «se hará siempre que aquéllos (los Reglamentos) cumplan la legislación vigente».

A su vez, esta competencia estatal de ratificación incluye por pura lógica la posibilidad de la no ratificación en aquellos casos en que el Estado entienda que la norma reglamentaria no cumple «la legislación vigente». La amplitud de esta expresión permite que la no ratificación estatal se base en el incumplimiento de normas del bloque de la constitucionalidad atributivas de competencia (como sucedería si la comunidad violara a juicio del Estado el inciso inicial del art. 12.1 EAC o si su disposición vulnerara otros títulos competenciales del Estado ex art. 149 CE) o en la transgresión de normas de legalidad ordinaria. Lo único exigible al Estado es que la no ratificación la lleve a cabo en forma diligente, expresa y motivada, pues de otro modo su silencio prolongado sin justificación pondría en peligro intereses públicos y privados como los derivados de la eventual proyección en el ámbito internacional de los productos objeto de denominación de origen, dificultaría la posible impugnación por parte de la Comunidad a la no ratificación y, sobre todo, iría en contra de esa colaboración, que, como concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución y como precepto específico de una norma estatutaria

integrada en el bloque de la constitucionalidad, es exigible tanto al Estado como a la Comunidad como medio para hacer viable y facilitar el ejercicio o el mejor fin de las competencias ajenas.

Sexto.—De todo lo dicho hay que extraer ya las siguientes conclusiones para el presente conflicto: 1.ª Que la Orden de 6 de abril de 1984 es válida y no puede ser anulada como pide la representación del Gobierno de la Nación. 2.ª Que fue eficaz desde su publicación, salvo en lo concerniente al nacimiento de la posibilidad de ejercicio de la competencia estatal de colaboración consistente en ratificar, no naciendo por lo mismo el deber de o ratificarla o no hasta el momento en que le haya sido notificada o remitida la Orden de 24 de enero de 1985 y, en consecuencia, la de 6 de abril de 1984, porque para el nacimiento de una competencia de colaboración estatal es exigible por la noción misma estatutaria («en colaboración con») y por su concreción en el Real Decreto 479/1981 la previa notificación directa y no la simple publicación de la norma reglamentaria comunitaria. 3.ª Que a partir de esa notificación la Administración Central del Estado deberá o ratificar o no ratificar de forma expresa la norma comunitaria.

FALLO

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

Ha decidido:

Que entendida en los términos expuestos en los fundamentos 4.º y 5.º, y especialmente 6.º, de esta Sentencia, la Orden impugnada no lesiona competencia estatal alguna.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 28 de enero de 1986.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Cómez-Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer.