

### I.3. CONFLICTOS DE COMPETENCIA

STC 313/1994, de 24 de noviembre (Pleno)

Conflictos de competencia acumulados núms. 1172 y 1532/1988

Ponente: Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer  
(B. O. E. de 28 de diciembre de 1994)

#### RESUMEN

##### I. Constitución

Art. 149.1.10.º (*Competencia del Estado sobre comercio exterior*) y 13.º (*Idem sobre coordinación de la actividad económica*) en relación a control de seguridad de productos industriales.

##### II. Acto impugnado

Real Decreto 105/1988, de 12 de febrero, por el que se complementan, modifican y actualizan determinados preceptos del Reglamento General de las actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homologación, aprobado por Real Decreto 2584/1981, de 18 de septiembre, y Real Decreto 494/1988, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de aparatos que utilizan gas como combustible.

##### III. Decisión del Tribunal Constitucional

— El apartado 4.1.4, párrafo 2, del artículo 1 del Real Decreto 105/1988, de 12 de febrero, no es de aplicación en Cataluña.

— Corresponden a la Comunidad del País Vasco las competencias ejecutivas previstas en el primer inciso del artículo 4; en el artículo 9; en el último inciso del artículo 10, y en el artículo 17.1 del Real Decreto 494/1988, de 20 de mayo, y el artículo 16 no es de aplicación en su territorio.

##### IV. Fundamentos jurídicos

La resolución de la presente controversia requiere determinar la materia —comercio exterior o industria— en la que, a tenor de las reglas de distribución de competencias vigentes, debe encuadrarse la actividad certificante objeto de conflicto.

La certificación controvertida, que acredita la equivalencia en cuanto a las garantías de seguridad entre las normas técnicas de los Estados en los que se elaboran los productos que se pretenden importar y las reglas técnicas españolas, constituye una actividad pública de determinación de las características técnicas que deben poseer los productos industriales desde la perspectiva de la seguridad, y, en cuanto tal, debe incluirse en la materia de industria y, más concretamente, en la de seguridad industrial.

Ciertamente, la determinación de estos requisitos técnicos de seguridad tiene una importante incidencia en otras materias competenciales y, de modo muy especial, en la de

comercio y, más concretamente, por lo que aquí interesa, en la de comercio exterior. Con todo, lo cierto es que determinar las características técnicas de seguridad de un producto industrial y controlar su ejecución constituye algo previo, algo más genérico y, en definitiva, algo distinto de la actividad comercial o, más precisamente, de la actividad pública relativa a la actividad comercial.

El objetivo primario e inmediato de la actividad de establecimiento y control de las reglas técnicas de seguridad de los productos industriales es la garantía de la seguridad pública y la salud de personas y animales, y sólo de forma mediata la regulación del comercio [2].

La CE no alude a la materia de industria ni a la de seguridad industrial en sus listas de competencias de los artículos 148 y 149. Por su parte, de lo establecido en el artículo 12.1.2 del EA de Cataluña se desprende que el Estado se reserva la potestad de dictar las normas relativas a la seguridad industrial, en tanto que corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de esta normativa.

Esta distribución de funciones significa, en el supuesto que aquí nos ocupa, que corresponde al Estado establecer las reglamentaciones técnicas en las que se precisen las condiciones de seguridad que deben cumplir los productos industriales que pretendan fabricarse, importarse o comercializarse en España.

El problema que plantea el artículo 4.1.4 aquí enjuiciado es que el Estado no establece la equivalencia entre reglamentaciones mediante la publicación de listas de equivalencia ni mediante otro tipo de reglamentos o declaraciones de carácter general, sino que esta actividad se suple por una certificación, caso a caso, de dicha equivalencia en el momento de la primera comercialización de los productos en el mercado español.

Establecer que una determinada normativa extranjera garantiza un nivel de seguridad similar al exigido por las reglamentaciones técnicas españolas a los productos industriales fabricados en España supone desarrollar una actividad de comparación entre dos disposiciones normativas. Esta decisión tiene un carácter normativo y, en consecuencia, corresponde en exclusiva al Estado.

Sin embargo, la actividad desempeñada mediante el certificado caso a caso emitido por la Dirección General competente del Ministerio de Industria y Energía, ni se limita a llevar a cabo la comparación abstracta de normas, ni posee ninguna de las demás características que permiten atribuir a un acto la naturaleza de acto normativo.

Las certificaciones caso a caso corresponden a la Comunidad Autónoma. En definitiva, de lo dicho se desprende que debe declararse que el artículo 4.1.4 objeto de conflicto vulnera el orden de distribución de competencias al invadir el ámbito reservado a la Generalidad de Cataluña; sin embargo, en la medida en que los certificados controvertidos determinan la equivalencia entre normas, su titularidad no puede trasladarse sin más a la Comunidad Autónoma actora [3].

El objeto de los preceptos impugnados en el segundo conflicto (diversos artículos del Real Decreto 494/1988) es el establecimiento de las condiciones que deben cumplir los apartados que utilizan gas como combustible en orden a preservar la seguridad y, sobre todo, la regulación de los mecanismos de homologación, es decir, de control del cumplimiento de estos requisitos. No cabe duda que la materia competencial en la que deben encuadrarse estos preceptos es la de industria, y dentro de ella la de seguridad industrial [6].

El reparto de funciones en materia de seguridad industrial sigue aquí un esquema similar al del caso anterior: el Estado se reserva la función normativa en materia de seguridad de los productos industriales, en tanto que a la Comunidad Autónoma del País Vasco le corresponde la potestad de complementar esta normativa y la ejecución tanto de la emanada del Estado, cuanto de la autonómica o comunitaria europea [7].

La tramitación y resolución de las solicitudes de homologación de aparatos que utilizan gas como combustible son, sin duda, actividades de ejecución reglada en materia de seguridad industrial, y su titularidad corresponde en exclusiva dentro de su territorio a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Es forzoso concluir que el inciso primero del artículo 4, en la medida en que mediante la remisión a los párrafos 5.2.1 a 5.3.4 del Real Decreto 2584/1981 atribuye a los órganos del Estado las competencias ejecutivas de tramitación y resolución de las solicitudes, vulnera el sistema de distribución de competencias invadiendo competencia de la Comunidad recurrente.

A la misma conclusión cabe llegar respecto del artículo 9, que remite a la sección 4.<sup>a</sup> del capítulo quinto del Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Indus-

tria y Energía la regulación del procedimiento para la modificación de tipos homologados.

Lo que no puede reservarse al Estado son las actividades ejecutivas de verificación regulada del cumplimiento de esta normativa. Por ello, resulta contrario al sistema de distribución de competencias la remisión que efectúa el último inciso del artículo 10 a los apartados 6.1.1 y 6.1.4 del Reglamento General de Actuaciones.

La certificación de equivalencia caso a caso, prevista en el artículo 16, vulnera el orden de competencias al invadir las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma, por lo que debe declararse su inaplicación en el territorio de la misma [8].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Luis López Guerra, Presidente en funciones, y don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia números 1172/1988 y 1532/1988 (acumulados), planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por la Abogada de la Generalidad doña María Teresa Pagés i Bertrán, y por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado de sus servicios jurídicos don Agustín Pérez Barrios, en los que se controvierten, respectivamente, el Real Decreto 105/1988, de 12 de febrero, por el que se complementan, modifican y actualizan determinados preceptos del Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homologación aprobado por el Real Decreto 2584/1981, de 18 de septiembre, y determinados artículos del Real Decreto 494/1988, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de aparatos que utilizan gas como combustible. Ha comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 23 de junio de 1988, la Abogada de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Consejo Ejecutivo, promovió conflicto positivo de competencia frente al Real Decreto 105/1988, de 12 de febrero, por el que se complementan, modifican y actualizan determinados preceptos del Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homologación, aprobado por Real Decreto 2584/1981, de 18 de septiembre.

2. La fundamentación jurídica del presente conflicto constitucional, según se fija en la demanda, es la que a continuación se expone:

a) El objeto del conflicto lo constituye el segundo párrafo del apartado 4.1.4 del artículo 1 del citado Real Decreto, según el cual los productos procedentes de los Estados miembros de la CEE que cumplan las

normas nacionales de seguridad, o de otros países con los que exista un Acuerdo en este sentido, y siempre que tales normas supongan un nivel de seguridad o de protección equivalente al que poseen las correspondientes reglas técnicas españolas, se considerará que cumplen la reglamentación que les es exigible, si, en el momento de su primera comercialización en el mercado español, vienen acompañados de un certificado emitido por la Dirección General competente del Ministerio de Industria y Energía en el que se reconozca el cumplimiento de lo anteriormente expuesto.

b) Conforme al artículo 12.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Generalidad ha asumido competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar, o las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear; todo ello 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 149.1.11 y 13 CE.

La Generalidad dispone, por tanto, de la potestad legislativa y reglamentaria y de la función ejecutiva, incluida la inspección, de acuerdo con el artículo 25.2 del Estatuto. Esto significa que la Comunidad Autónoma deberá velar por la aplicación de las normas estatales de seguridad industrial, pudiendo dictar unas normas propias que las complementen, tanto en ausencia de normas estatales como sin perjuicio de ellas.

En la etapa preautonómica se operó el primer traspaso de competencias en materia de industria a través del Real Decreto 1384/1978, de 23 de junio; en su artículo 4 se transfirieron funciones que realizaban las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria, referidas a la tramitación de expedientes de homologación, inspección en materia de normalización y verificación, contrastación y control en una larga veintena de temas recogidos en el anexo (aparatos elevadores, recipientes a presión, vehículos automóviles, metales preciosos, aparatos que utilizan combustibles gaseosos, homologación de quemadores, contadores para líquidos y de gas, etc.).

Posteriormente, en virtud del artículo 7 del Real Decreto 738/1981, de 9 de enero, aquellos traspasos se asumieron de manera definitiva.

En el ejercicio de la referida competencia, la Generalidad ha dictado una normativa propia en este sector: a) la Ley 13/1987, de 9 de julio, sobre seguridad de las instalaciones industriales; b) el Decreto 348/1985, de 13 de diciembre, y la Orden de 17 de marzo de 1986, referente a los trabajos de inspección técnica, control y ensayo en el ámbito de la seguridad, calidad y normativa industrial; c) la Orden de 5 de mayo de 1986 sobre asignación de funciones en el campo de la homologación y la aplicación de prototipos, tipos y modelos, después modificada por la Orden de 30 de mayo de 1986.

En particular, la mencionada Orden de 5 de mayo de 1986 dispuso que la homologación de prototipos, tipos y modelos, así como la emisión del certificado de conformidad con la producción correspondía a los diferentes órganos del Departamento de Industria de la Generalidad. Consecuentemente, pasaban a esos órganos las funciones antes ejercidas por el Ministerio de Industria y Energía y, en especial, por la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnología. Por consiguiente, la Orden precitada contempla la necesidad de que las resoluciones sobre homologación se dicten por la Administración autonómica y sean notificadas al Ministerio para su conocimiento de la oportuna información técnica. Asimismo, se establece allí que la acreditación de los laboratorios de ensayo industrial y entidades de certificación se lleve a cabo por la Generalidad de acuerdo con la normativa estatal vigente.

En suma, debe resultar manifiesto que la Generalidad ha venido dictando un cuerpo de normas en materia de industria y ejerciendo las competencias para la homologación de los productos industriales.

c) Antes de entrar en el análisis del precepto estatal recurrido, la demanda se extiende en una serie de consideraciones generales acerca de la política industrial de la CEE, que estima son pertinentes para una mejor comprensión del Real Decreto controvertido. A grandes rasgos, se recuerda que la CEE tiene entre sus objetivos la creación de un mercado común para los productos industriales, pero que el Tratado fundacional no incluyó referencias concretas sobre la producción industrial. Conscientes los Estados miembros de la necesidad de crear una política industrial común, se aprobaron varios programas de actuación, de manera que la estrategia industrial ha girado en torno a dos ejes: culminar un espacio sin fronteras para la industria europea y promover un nuevo despliegue industrial aplicando las nuevas tecnologías. Por lo que respecta a la primera de esas estrategias, se han ido suprimiendo fronteras aduaneras y obstáculos para los intercambios internos entre los Estados miembros. Así, diversos documentos comunitarios contienen medidas sobre cómo eliminar obstáculos técnicos derivados de la diversidad de normativas nacionales, con el fin de garantizar la libertad de circulación de mercancías. Y existen unas doscientas directivas armonizadas de las legislaciones nacionales en materia industrial. Pese a este esfuerzo, se piensa hoy en una nueva estrategia, propuesta por la Comisión, consistente en la aprobación de Directivas tendentes a garantizar un alto nivel de protección del medio ambiente de los consumidores de la salud y de la seguridad, dejando los detalles de las especificaciones a criterio de organismos técnicos especializados como es el Comité Europeo de Normalización. Además, la Comisión señala la necesidad de que los Estados miembros le comuniquen los proyectos de reglamentaciones industriales que deseen aplicar en su territorio; al tiempo que se hace hincapié en la necesidad de que los Estados miembros reconozcan mutuamente sus respectivas disposiciones nacionales en materia de industria con el fin de facilitar un auténtico mercado europeo. La existencia de este mutuo reconocimiento de normativas significa el reconocimiento también de que las normas nacionales de los Estados miembros contienen medidas de seguridad equivalentes a las propias; todo lo cual concuerda con el espíritu de los artículos 30 a 36 del Tratado de Roma y con la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia de la CEE en la conocida Sentencia «Cassis de Dijon», de la cual se extrae el principio básico de que «a no ser por alguna razón

excepcional de salud pública o de seguridad, nadie puede oponerse a que un producto legalmente fabricado y comercializado en un país miembro se venda libremente en toda la Comunidad». Con esto se persigue el que pueda alcanzarse una economía de escala en la industria, mediante la fabricación de productos homologados según normas válidas para todos los países miembros de la Comunidad.

d) La lectura de la exposición de motivos del Real Decreto impugnado revela que esta normativa dispuesta en el campo de la normalización y homologación viene determinada por la integración en la CEE. También se pone allí de relieve el diferente tratamiento jurídico que quiere darse a los productos industriales que requieren de una homologación obligatoria por razones de seguridad pública o de sanidad, de aquellos otros en que la homologación resulta exigible por razones de protección a los consumidores u otras exigencias imperativas.

En este sentido, el artículo 1, apartado 4.1.4, párrafo 1.º, del Real Decreto impugnado establece una prohibición expresa de la fabricación, importación y venta de los productos industriales que no cuenten con el certificado de homologación correspondiente, exigible por razones de seguridad pública y sanitarias.

A continuación, el párrafo 2.º, que configura el objeto de este conflicto, hace mención a que dicha prohibición no afectará a aquellos productos que, procedentes de países miembros de la CEE, cumplan las normas nacionales de seguridad del país donde se fabrique el producto, siempre que estas normas supongan un nivel de seguridad pública o de protección a la salud equiparable o equivalente al de las reglas técnicas españolas.

Pues bien, este párrafo 2.º viola las competencias que en materia de industria ostenta la Generalidad, según el artículo 12.1.2 del Estatuto, porque se atribuye a la Dirección General competente del Ministerio de Industria y Energía la facultad de emitir un certificado en el cual se constate que el producto cumple unas normas de seguridad equivalentes a las exigidas a los productos españoles. Este certificado es un mero acto administrativo que debe otorgar la Administración que posee las facultades ejecutivas y es competente para la homologación de los productos industriales. Es evidente que si la Generalidad emite certificados de conformidad o calidad de los productos fabricados en Cataluña y con destino al comercio nacional o catalán, también debe ser ella la que emita el certificado cuando se trate de importar un producto de un Estado miembro de la CEE, para ser lanzado al mercado español por primera vez a través de Cataluña.

En este mismo sentido, la STC 87/1985, sobre la Ley catalana de higiene y control alimentario.

En consecuencia, una vez establecido en los anexos I y II del Real Decreto discutido cuáles son las normas nacionales que regulan la homologación obligatoria de determinados productos industriales, ya sea por razones de seguridad pública, o para salvaguardar la sanidad, o para proteger a los consumidores, es indudable que constatar la equivalencia de esas normas con las de un Estado miembro de la CEE, debe llevarse a cabo por la Generalidad, que es quien tiene la potestad de homologación de productos industriales en el ordenamiento interno. Dicho esto sin perjuicio del conveniente intercambio de información entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas, de la misma forma que ocurre con la homologación de los productos industriales.

En su contestación al requerimiento de incompetencia, el Gobierno aduce que se trata de unas actividades encuadradas en el ámbito del comercio exterior y en la competencia estatal *ex* artículo 149.1.10 CE. Mas la debilidad de esta argumentación es notoria, puesto que no puede utilizarse esta competencia estatal —que no se discute— para vaciar la competencia autonómica sobre industria. Debe así recordarse que la importación de mercancías viene regulada por las Ordenes del Ministerio de Economía y Hacienda de 21 de febrero de 1986 y de 17 de diciembre de 1987. De esta regulación se extrae que rige en la importación de mercancías el principio general de la libertad de comercio. Sin embargo, para ciertos productos el régimen de importación es más estricto y se requiere un documento denominado «notificación previa de importación» o «autorización administrativa de importación», documentos que son expedidos por la Dirección General de Comercio Exterior. La determinación del régimen concreto de cada mercancía se efectúa en el anexo de la última Orden citada. Y ninguna función se atribuye a la mencionada Dirección General respecto de la homologación industrial de las mercancías a importar, aunque tal función ha venido siendo realizada de hecho por el Ministerio.

Por tanto, existe una dualidad material perfectamente separable. De una parte, la materia configurada por el comercio exterior, en la que la Administración estatal indicará a través de la autorización que fuere precisa. Y de otra, la materia de industria en la que cuando el producto provenga de la CEE y esté homologado de acuerdo con las normas de un Estado miembro, sólo precisará del correspondiente certificado de equivalencia de las normas industriales. La Generalidad únicamente reclama esta última competencia.

Por último, el supuesto que nos ocupa es distinto al que se instrumentó en el Real Decreto 7/1988, de 8 de enero, en donde se elaboraron listas generales de normas equivalentes, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 73/23 CEE, de 19 de febrero, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el material electrónico destinado a utilizarse con determinados límites de tensión. En este otro caso, mediante la aprobación de listados generales de normas de equivalencia, se produjo un reconocimiento normativo, y con carácter general, de normas extranjeras. Esto es ciertamente distinto de la actuación que ahora nos ocupa que tiene un carácter de mera ejecución.

En virtud de lo expuesto, se solicita se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida y ejercida en el párrafo segundo del apartado 4.1.4, del artículo 1 corresponde a la Generalidad de Cataluña, y, en consecuencia, que dicho precepto no es de aplicación en la Comunidad Autónoma.

3. En providencia de 4 de julio de 1988, la Sección Cuarta 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 procedentes en el plazo de veinte días (art. 64.1 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 artículo 61.2 de la LOTC; publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Es-

tado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», para general conocimiento.

4. Por escrito registrado el 18 de julio de 1988, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, interesa de este Tribunal que declare la titularidad del Estado de las competencias controvertidas, de acuerdo con las siguientes argumentaciones:

a) Después de reseñar los términos en que se plantea este conflicto en la demanda, se pone de manifiesto que la nueva redacción que se da al Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía y, en particular, a los puntos 4.1.4 y 4.1.5, tiene origen en ciertas disposiciones de Derecho europeo (Directiva 83/189, de 28 de marzo de 1983, y Resolución del Consejo de 28 de mayo de 1969), así como en el concepto de «exigencias imperativas» que ha desarrollado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, según afirma la exposición de motivos del Real Decreto. Pero, para la solución del presente conflicto competencial, no es preciso insistir en las medidas de efecto equivalente del Derecho europeo, basta con centrar la atención en los dos primeros párrafos del apartado 4.1.4.

El párrafo 1 prohíbe la fabricación, importación para comercialización en el mercado interior, venta o alquiler, o la instalación de productos sujetos a homologación obligatoria que no cuenten con los correspondientes certificados. Este párrafo contiene, pues, una prohibición de acceso al mercado español de productos no homologados, debiendo estarlo; y se prohíben tanto actos de tráfico (importación, venta) como técnicos (fabricar, instalar).

El párrafo 2 constituye una restricción a lo dispuesto en el 1. Los productos procedentes de los Estados miembros de la CEE que cumplan las normas nacionales de seguridad, o los de países con los que exista acuerdo en ese sentido, y sean países que posean una normativa con un nivel de protección equivalente, pueden comercializarse en el mercado español por vez primera, si acompañan un certificado.

b) La Generalidad aduce como fundamento de su demanda el título competencial del artículo 12.1.2 del Estatuto relativo a la industria. El Gobierno rechazó el previo requerimiento de incompetencia invocando el título sobre comercio exterior (art. 149.1.10 CE). Es claro que, con independencia de que el Tribunal no esté vinculado a los títulos invocados por las partes, a este demandado no se le puede exigir más que dar respuesta a la parte actora.

En este sentido, es nula la relevancia para la resolución del conflicto de la normativa catalana recogida en la demanda, ya que la misma no contempla el supuesto de que el producto industrial provenga del extranjero y, sobre todo, porque el legislador y el ejecutivo autonómico están sometidos al orden constitucional de competencias.

Tampoco son de utilidad los Decretos de transferencias invocados, porque este problema atañe a los órganos centrales del Ministerio y no a la Administración periférica.

La discrepancia objeto de conflicto debe centrarse en la selección del título de relevancia: comercio exterior o industria. La propuesta hermenéutica de la Generalidad resulta inadmisibles, ya que no puede pretender interpretarse una competencia constitucional del Estado referida al comercio exterior guiándose por dos normas administrativas de rango ínfimo; las competencias constitucionales no pueden quedar al arbitrio

de la potestad organizatoria del Estado o de las Comunidades Autónomas. Es precisa una interpretación que arranque de las propias normas constitucionales y estatutarias.

El artículo 149.1.10 de la Norma fundamental diferencia nítidamente entre «régimen aduanero y arancelario» y «comercio exterior», de manera que la segunda competencia debe ser un *quid aliud*; y es, además, una competencia exclusiva que comprende todas las facultades de regulación y ejecución. De ahí que se reserve a las Comunidades Autónomas el «comercio interior» (art. 12.1.5 del Estatuto de Cataluña).

Por otro lado, la competencia autonómica en materia de industria es limitada, según las propias restricciones que recoge el artículo 12.1.2 del Estatuto. Dicha competencia está sujeta a la ordenación de la actividad económica general, y a la regulación por el Estado de sectores industriales específicos, si bien es cierto que la competencia autonómica permite la intervención en procesos industriales.

Pero la homologación de un producto importado no es una intervención en un proceso industrial, sino una protección de la seguridad pública, la sanidad, el medio ambiente, u otras «exigencias imperativas». La homologación exige examinar las características de los productos para determinar si cumplen ciertos estándares de seguridad, salubridad, etc. En definitiva, ni desde el punto de vista de los fines a los que sirve (seguridad, sanidad...) ni desde la perspectiva de su incidencia directa en los procesos industriales es posible referir esta actividad de homologación a la competencia sobre industria. Y no deben solaparse o confundirse las normas de distribución interna de competencias dentro de la Administración del Estado, con las competencias constitucionales de los entes territoriales; así el Ministerio de Industria y Energía, dentro del artículo 14.9.1 CE, ejerce competencias sobre propiedad industrial (núm. 9), pesas y medidas (núm. 12), o investigación técnica (núm. 15).

En cambio, si existe una evidente conexión entre la homologación de productos importados y el comercio exterior, dada la naturaleza de las mercancías a las que se aplica la homologación. El establecimiento de uno u otro régimen de homologación sobre mercancías importadas incide sobre el comercio exterior, porque permite o dificulta el acceso de la mercancía al mercado español. La competencia sobre comercio exterior deja en manos del Estado el sector exterior de la economía, es decir, la determinación del flujo de entradas al mercado español de mercancías, servicios y capitales procedentes del extranjero. El reconocimiento o la denegación de la homologación tiene un efecto directo e inmediato sobre el acceso de un producto extranjero al mercado español, un efecto directo que hace que se adentre en la competencia del Estado en materia de comercio exterior.

c) Por último, es preciso subrayar —como ya se hizo en los conflictos núms. 579 y 600/1988— que las resoluciones de homologaciones tienen un efecto nacional: se refieren a todo el mercado español.

La demanda cita fragmentariamente la STC 87/1985, fundamento jurídico 6.º, donde no se reconoció la eficacia suprarregional o nacional de un acto de autorización dictado por un órgano de la Generalidad; en ella realmente se dijo que la autorización catalana «surte efectos por la mediación coordinadora del Registro General en toda España», es decir, son las inscripciones realizadas en el Registro General estatal las que surtirán efecto en toda España. Y la misma doctrina resulta de la STC 106/1987, funda-

mentos jurídicos 2.º y 3.º; no hay efecto supraautonómico más que por la mediación de un acto estatal.

5. Mediante escrito registrado el 31 de septiembre de 1988, el Gobierno Vasco promueve conflicto positivo de competencia frente a los artículos 4, 9, 10, 16 y 17.1, todos ellos en relación con el artículo 3 del anexo, del Real Decreto 494/1988, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de aparatos que utilizan gas como combustible.

6. Los términos del conflicto según se fijan en la demanda son los siguientes:

a) Las normas mencionadas suponen suponen una extralimitación del Estado y un desconocimiento de la competencia exclusiva asumida en el artículo 10.30 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, pues se refieren a acciones de naturaleza ejecutiva, cuales son las de homologación de productos industriales, que no pueden ser desarrolladas por órganos de la Administración estatal.

En su contestación al requerimiento de incompetencia, el Gobierno se apoya en la STC 95/1984, fundamento jurídico 2.º, pero esa doctrina no es trasladable al caso, puesto que en el artículo 3 del anexo del Decreto se prohíbe la fabricación para el mercado interior y la comercialización, importación o instalación en cualquier parte del territorio nacional de los aparatos a que se refiere este Reglamento y que no correspondan a tipos que hayan sido previamente homologados, o que, aun siéndolo, no hayan cumplido los requisitos del seguimiento de la producción, si ésta hubiera sido dispuesta en la correspondiente instrucción técnica complementaria.

En este artículo se establece una regla general preceptiva por la cual se condiciona la fabricación para el mercado interior y la comercialización, importación o instalación de los aparatos que utilizan gas como combustible, a su previa homologación o al posterior cumplimiento de los requisitos de seguimiento de la producción, si así se dispone en la correspondiente instrucción técnica complementaria. Y, de la ubicación sistemática del precepto en el capítulo tercero, cabe deducir que la homologación y las comprobaciones posteriores deben ser efectuadas por la Administración estatal.

Por ello, no puede admitirse la tesis del Gobierno —simples normas de remisión que no prejuzgan las normas que se apliquen en el territorio del País Vasco— y el Reglamento discutido invade la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre industria (art. 10.30 del Estatuto), al sustraer a ésta la actividad ejecutiva de homologación de estos aparatos.

b) A falta de una declaración expresa en el Real Decreto, no es aventurado situarlo en la materia «industria», dada la declaración finalista del artículo 1 del anexo. Una materia que no se encuentra recogida en el artículo 149.1 CE, adquiriendo, pues, plena virtualidad el artículo 149.3 de la misma, y el artículo 10.30 del Estatuto del País Vasco. Del contenido del precepto estatutario se desprende que una facultad de homologación de productos industriales, por su naturaleza meramente ejecutiva y de verificación, no puede corresponder al Estado.

No hay título competencial alguno que reconozca al Estado facultades directas sobre la industria, aunque puede haber otros títulos que indirectamente interfieran. De este modo, el artículo 1 del anexo afirma: «El presente Reglamento tiene por objeto establecer las

condiciones que deben cumplir los aparatos que utilizan gases como combustibles en orden a la seguridad de las personas y los bienes»; de esta cláusula puede colegirse que el título autonómico del artículo 10.30 del Estatuto puede verse interferido por el artículo 149.1.1 CE en relación con el artículo 51.1 de la misma: una competencia básica para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de todos los consumidores españoles a la seguridad y la salud. Una competencia concurrente con la recogida en el artículo 10.28 del Estatuto. Mas esta hipotética interferencia no puede llevar a reconocer una competencia estatal para la homologación de productos industriales.

En suma, únicamente la Comunidad Autónoma puede en su ámbito territorial homologar aparatos que utilicen gas como combustible, verificando el cumplimiento de las normas técnicas aprobadas en la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 7 de junio de 1988. Unas normas que, en su caso, constituirían también las condiciones básicas a las que antes se ha aludido.

c) Procediendo al examen de los concretos preceptos impugnados, se discute una serie de artículos por su directa conexión con el artículo 3 del anexo, en la medida en que invaden las competencias recogidas en los artículos 10.30 y 10.28 del Estatuto de Autonomía.

En dicho artículo 3 se dice, sustancialmente, que queda prohibida la fabricación para el mercado interior y la comercialización, importación o instalación en cualquier parte del territorio nacional de los aparatos que utilizan gas como combustible y que no correspondan a tipos previamente homologados; o que, aun estándolo, no hayan cumplido los requisitos del seguimiento de la producción.

En el artículo 4 se determina que la homologación de tipos se solicitará, conforme a lo prevenido en el Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía y en el campo de la normalización y homologación, acompañándose de la documentación que se detalla. Esta normativa centraliza todo el procedimiento ante órganos de la Administración del Estado y, por consiguiente, desconoce la competencia autonómica para la homologación de productos industriales. En ejercicio de esa competencia, el Gobierno Vasco dictó el Decreto 275/1986, de 25 de noviembre, sobre calidad y seguridad industriales.

En el artículo 9 se afirma que la modificación que se desee introducir en un tipo homologado se realizará según lo dispuesto en la sección 4.ª del capítulo quinto del mencionado Reglamento General. La misma tacha de incompetencia cabe predicar de este precepto.

Según el artículo 10, en las instrucciones técnicas complementarias que desarrollen este Reglamento se podrá establecer un seguimiento de la producción para comprobar que los productos fabricados sigan cumpliendo las condiciones para los cuales fue homologado el tipo correspondiente; y, con dicho objeto, se podrán llevar a efecto las comprobaciones técnicas correspondientes, realizando los muestreos y ensayos que fueren periódicamente precisos, «resultando de aplicación las disposiciones de los apartados 6.1.1 y 6.1.4 del Reglamento General de Actuaciones de que se ha hecho mención». Vuelve la extralimitación competencial a producirse por la directa conexión con el citado Reglamento y con el artículo 3 del anexo del Real Decreto ahora impugnado. Y, en definitiva, en virtud de la remisión al Ministerio de Industria y Energía y a la Comisión de Vigilancia y Certificación, como

órganos competentes para efectuar tales verificaciones.

En el artículo 16 se establece que las instrucciones técnicas complementarias expresarán las normas técnicas a las que deberán ajustarse los aparatos; «se considerará que cumplen el presente Reglamento los productos provenientes de Estados miembros de la CEE que cumplan las normas nacionales de seguridad que les conciernen, o de otros países con los que exista un Acuerdo en este sentido, siempre que éstas supongan un nivel de seguridad para las personas y los bienes, reconociendo equivalente al que poseen las correspondientes reglas técnicas españolas, lo que se acreditará cuando, en el momento de su primera comercialización en el mercado español, vengán acompañados por un certificado emitido por la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas y Navales del Ministerio de Industria y Energía, en que se reconozca la mencionada equivalencia». Por las mismas razones que en los casos anteriores, la emisión del certificado no puede corresponder exclusivamente a la citada Dirección General estatal. No hay razón alguna para excluir a la Comunidad Autónoma de la actividad verificadora de la referida equivalencia de normas, cuando el aparato tenga entrada en el territorio estatal a través del País Vasco, o sea allí donde se produzca su primera comercialización. Es una simple actividad ejecutiva sustancialmente idéntica a la de homologación sobre la que la Comunidad Autónoma ostenta competencias. Y estos razonamientos no pueden ser excluidos mediante la invocación del título competencial del Estado dispuesto en el artículo 149.1.1 CE en relación con el artículo 51 de la misma, o mediante el artículo 149.1.10 acerca del régimen aduanero y arancelario y el comercio exterior. Debe prevalecer la competencia autonómica sobre industria que es donde se insertan estas instrucciones técnicas y las facultades de ejecución referidas a las mismas.

Según el artículo 17.1, a los efectos del presente Reglamento, se entenderá por laboratorios acreditados los laboratorios de ensayos a que se refiere el capítulo segundo del tantas veces citado Reglamento General. Vuelve a producirse la extralimitación competencial en virtud de la conexión con el Real Decreto discutido del Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía. La remisión a esta disposición en el campo de la normalización y la homologación impide la existencia de laboratorios de pruebas y ensayos a efectos de homologación que caigan en el seno de la competencia de la Administración autonómica. Y se desconoce, de nuevo, el contenido del Decreto autonómico 275/1986 sobre calidad y seguridad industriales, que en su artículo 10 atribuye esta función a los laboratorios de ensayos de productos industriales radicados en el País Vasco.

De Acuerdo con cuanto precede, se solicita de este Tribunal que dicte Sentencia por la cual declare que corresponden a la Comunidad Autónoma la titularidad de las competencias ejercidas en los artículos 4, 9, 10, 16 y 17.1 del Real Decreto objeto de conflicto. Por otro sí, se insta la acumulación del presente conflicto, registrado con el número 1532/1988, a los anteriores y seguidos con números 574/1988 y 600/1988, dada la conexión objetiva objetiva presente entre todos ellos y atinente a la homologación de productos industriales.

7. Por providencia de 26 de septiembre de 1988, la entonces Sección Segunda del Pleno de este Tribunal acordó: admitir a trámite el conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de

la Nación, por conducto de su Presidente, con el fin de que, en el plazo de veinte días, formulase las alegaciones que estimara procedentes; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo, para conocimiento de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, a los fines dispuestos en el artículo 61.2 LOTC; publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial» de la Comunidad Autónoma para general conocimiento.

8. A la vista de la solicitud presentada por el Abogado del Estado, mediante proveído de fecha 24 de octubre de 1988, la Sección Segunda dispuso prorrogar en diez días el plazo inicial de alegaciones concedido a la representación del Gobierno.

9. En escrito de alegaciones registrado el 4 de noviembre de 1988, el Abogado del Estado instó de este Tribunal que declarara mal planteado el conflicto, y, subsidiariamente, que se reconociera la titularidad por parte del Estado de las competencias controvertidas. Por otro sí se solicita la acumulación del presente conflicto a los números 574/1988, 600/1988 y 1172/1988, habida cuenta de que todos ellos versan sobre homologación. Todo ello en virtud de las siguientes argumentaciones:

a) El escrito de promoción del conflicto tiene un defecto insubsanable, dado que no se incorporó al mismo el Acuerdo del órgano legitimado *ex* artículo 60 de la LOTC, según exige el artículo 65 de la misma Ley. Es cierto que hay un Acuerdo del Consejo de Gobierno del País Vasco en el que se expresa la intención de promover un conflicto positivo para el caso de que no fuera atendido el requerimiento de incompetencia. Pero tal declaración no es bastante. Es preciso un Acuerdo impugnatorio expreso y adoptado dentro del mes siguiente a la notificación del rechazo.

b) Con carácter subsidiario, no pueden ser aceptadas las alegaciones contenidas en la demanda. La pretendida omisión de una «cláusula de salvedad relativa a la competencia autonómica de ejecución en la que se incardina la actividad de homologación» no implica una lesión actual de competencias, puesto que el Gobierno no viene obligado constitucionalmente a introducir tales cláusulas de salvaguarda de las competencias autonómicas, según reconoció la STC 95/1984, fundamento jurídico 2.º

c) El Real Decreto discutido regula las normas que deben cumplir los aparatos que utilizan gas como combustible y las inserta en el procedimiento aplicable a la actividad de homologación de productos industriales; o, en otras palabras, determina el procedimiento para la homologación de tipos y conformidad de la producción de los aparatos que utilicen los gases como combustible. La principal norma sobre la materia es el Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía, aprobado por el Real Decreto 2584/1981 y modificado por el Real Decreto 734/1985. La trascendencia jurídica y práctica de la homologación se desprende con claridad del artículo 3 del Real Decreto controvertido. De manera que —como ya se sostuvo en los conflictos 574/1988, 600/1988 y 1172/1988— la homologación constituye una condición para el lícito acceso del producto a todo el mercado español, cuya exigencia se justifica en dos categorías de razones que el artículo 4.1.3 del Reglamento General precisa: seguridad pública, protección de la salud en personas y animales, incluida la protección de medio ambiente, y otras exigencias imperati-

vas, tales como son la defensa de los intereses del usuario o del consumidor.

En el conflicto 574/1988 se defendió que los títulos estatales que ofrecen cobertura a las situaciones sobre homologación son los de «ordenación general de la economía» (art. 149.1.13 CE y STC 29/1986), puesto que la homologación constituye una condición de lícito acceso al mercado, e «igualdad y condiciones básicas en la protección del consumidor» (art. 149.1.1 CE en relación con el art. 51.1 de la misma), junto con el título acerca de «comercio exterior» (art. 149.1.10) para los productos importados. Pero en las SSTC 69/1988 y 80/1988, el Tribunal se inclinó por la preferencia del título más específico. En el presente caso habría, pues, que concluir que las actuaciones estatales de homologación se incardinan en los títulos dispuestos en el artículo 149.1, apartados 16 y 29, sin perjuicio de la vigencia del título sobre comercio exterior para los productos importados.

El Gobierno Vasco invoca en la demanda la competencia sobre industria (art. 10.30 del Estatuto), pero esta competencia resulta interferida por el título estatal recogido en el artículo 149.1.1 en relación con el artículo 5.1. La Comunidad Autónoma actora trata de rechazar esta posible objeción, sin ofrecer una argumentación bastante, mas las normas técnicas contenidas en las instrucciones técnicas complementarias no pueden ser entendidas como las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos a la salud y a la seguridad. El Gobierno Vasco olvida que corresponde al Estado la ejecución de su propia legislación cuando dicha ejecución tenga un alcance supracomunitario (SSTC 1/1982, 48/1982, 85/1982, 57/1983, 44/1984, 53/1984 y 29/1986, entre otras). Y ese alcance supracomunitario constituye la esencia y principal eficacia práctica del acto de homologación, así como del certificado de conformidad de la producción, ya que permiten fabricar, comercializar, importar e instalar en todo el territorio español los aparatos de referencia que se correspondan con tipos previamente homologados.

En definitiva, la garantía de la uniformidad en las condiciones de vida más allá del territorio de una Comunidad Autónoma, la unidad del mercado nacional (*ex* art. 139.2 CE) y la afectación de intereses supracomunitarios constituyen límites a las competencias autonómicas que justifican la centralización de las actuaciones de homologación en los órganos centrales del Estado. Según se reconoció en la STC 186/1988 (fundamento jurídico 6.º), son facultades administrativas de ejecución cuya centralización viene exigida por la necesidad de un tratamiento uniforme del mercado, porque la discrecionalidad técnica que comportan los actos de homologación impide que la simple aprobación de una instrucción técnica complementaria asegure la necesaria homogeneidad en todo el Estado a la hora de su aplicación.

d) La Abogacía del Estado se remite a las alegaciones formuladas en los conflictos 574/1988 y 600/1988 para demostrar que el título competencial invocado por el Gobierno Vasco no justifica que se le reconozcan como propias las competencias ejercidas en los preceptos impugnados. La competencia autonómica en materia de industria se refiere únicamente a la «ordenación de sectores industriales», esto es, a lo relativo a la instalación, ampliación, traslado o cierre de industrias, permisos y autorizaciones industriales y el control preventivo subsiguiente. Así resulta del propio texto del artículo 10.30 del Estatuto según se argumentó en los conflictos previamente citados y en el

1172/1988. La disciplina de homologación de productos nada tiene que ver con la ordenación de sectores industriales, sino que implica una regulación del acceso al mercado que afecta también a productos no fabricados por la industria española. La actividad industrial o productiva y la actividad de distribución no son ciclos iguales. Pero, aunque se pensara que ambas actividades coinciden, ya ha quedado demostrado que las competencias autonómicas vienen limitadas tanto por la uniformidad de las condiciones de vida en todo el ámbito del Estado, como por la unidad del mercado nacional —entendida como un objetivo que debe conseguirse—, o por el interés supracomunitario que aparece aquí comprometido.

e) La impugnación del artículo 16 se funda en la extralimitación competencial que supondría atribuir a la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas y Navales la competencia para expedir un certificado. Este precepto reproduce el contenido del párrafo 2 del apartado 4.1.4 del Real Decreto 105/1988, en la modificación que opera del Real Decreto 2584/1981 referido al Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía, deben, por tanto, reiterarse las alegaciones allí expuestas: la competencia estatal acerca del comercio exterior justifica tales actuaciones.

f) Es preciso traer a colación también la limitación territorial de las competencias autonómicas (art. 20.6 del Estatuto), que es un principio implícito al sistema de autonomías territoriales (STC 13/1988). Este principio cobra su sentido pleno una vez que se pone en conexión con la unidad del mercado y la necesidad de que los órganos generales del Estado persigan el interés general de la Nación (SSTC 7/1981 y 1/1982). Las actuaciones de homologación producen el efecto de abrir todo el mercado español a los aparatos que correspondan a tipos previamente homologados y que hayan cumplido los requisitos de seguimiento de la producción; son actos, pues, con eficacia nacional y que atienden al interés supracomunitario. Sólo una norma estatal podría reconocer ese efecto supracomunitario de las actuaciones autonómicas en materia de homologación.

10. Por providencia de 7 de noviembre de 1988, la Sección Segunda abrió un incidente de acumulación dando audiencia a las partes, y por Auto de 13 de diciembre de 1988 acordó la acumulación que se solicitaba de los conflictos registrados con los números 574/1988, 600/1988, 1172/1988 y 1532/1988.

11. En Auto del Pleno de fecha 19 de septiembre de 1989 se acordó tener por allanado al Gobierno Vasco y declarar finalizado, por desaparición de su objeto, el conflicto positivo número 574/1988; en el posterior Auto de 17 de marzo de 1992, este Tribunal acordó tener por allanado al Gobierno de la Nación y declarar finalizado por desaparición de su objeto el conflicto número 600/1988 —entre otros—; continuando la tramitación de los conflictos acumulados números 1172/1988 y 1532/1988.

12. Por providencia de 22 de noviembre de 1994 se señaló para deliberación y votación de los presentes conflictos positivos de competencia el día 24 de los mismos mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Catalu-

ña —registrado con el número 1172/1988— tiene por objeto el párrafo segundo del apartado 4.1.4 del artículo 1 del Real Decreto 105/1988, de 12 de febrero, por el que se complementan, modifican y actualizan determinados preceptos del Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homologación, aprobado por Real Decreto 2584/1981, de 18 de septiembre. En dicho precepto se establece que «los productos procedentes de los Estados miembros de la CEE que cumplen las normas nacionales de seguridad que les conciernen, o de otros países con los que existe un Acuerdo en este sentido, y siempre que éstas supongan un nivel de seguridad pública o de protección de la salud y vida de las personas o animales reconocido equivalente al que poseen las correspondientes reglas técnicas españolas, se considerará que cumplen la reglamentación que les es exigible, si vienen acompañados, en el momento de su primera comercialización en el mercado español, de un certificado emitido por la Dirección General competente del Ministerio de Industria y Energía en el que se reconozca el cumplimiento de lo anteriormente expuesto».

En realidad lo que se impugna es el último inciso del párrafo transcrito y, más concretamente, la titularidad para emitir el certificado, en él previsto, de equivalencia del nivel de garantías entre reglamentaciones técnicas de seguridad.

Según se ha consignado detalladamente en los antecedentes, la Generalidad de Cataluña reivindica la potestad para emitir dichos certificados aduciendo para ello la competencia que en materia de industria le otorga el artículo 12.1.2 de su Estatuto de Autonomía. La certificación objeto de conflicto —alega— es un acto administrativo de simple ejecución de unas normas técnicas que aprueba el Estado, que no puede diferenciarse, desde la óptica competencial, de los actos de homologación de productos industriales que ya realiza la Administración autonómica.

En defensa de la regulación impugnada y de la titularidad de certificación, el Abogado del Estado trae a colación, como argumento principal, la competencia exclusiva sobre comercio exterior que el artículo 149.1.10 CE reserva al Estado y que, a su juicio, incluye todo lo relativo al flujo de entrada de mercancías desde el extranjero al mercado español. La homologación de un producto importado, añade la representación estatal, no afecta a la fase del proceso de producción industrial, sino a la de comercialización, por lo que no puede considerarse encuadrada en la materia de «industria», sino en la de «comercio exterior».

2. Reseñados en sus rasgos fundamentales los términos en los que se plantea la controversia competencial, su resolución requiere, en primer lugar, determinar la materia —comercio exterior o industria— en la que, a tenor de las reglas de distribución de competencias vigentes, debe encuadrarse la actividad certificante objeto de conflicto.

Para ello debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que el precepto cuestionado está integrado en el Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homologación, cuyo objetivo fundamental consiste en garantizar que los productos industriales existentes en España posean determinados niveles de calidad y de seguridad. La modificación introducida en el artículo 4.1 del Reglamento por el Real Decreto 105/1988 responde, según se indica en su Exposición de Motivos, a la necesidad de adaptarlo a las circunstancias

sobrevenidas desde la fecha de su aprobación en septiembre de 1981 y, muy especialmente, a la situación derivada de la integración de España en la CEE. Para ello, en el nuevo artículo 4.1.3 se precisan las dos condiciones que permiten declarar obligatoria una reglamentación técnica: que tenga como finalidad garantizar la seguridad pública o la protección de la salud de personas y animales, incluida la protección del medio ambiente, o, en segundo lugar, que responda a «otras exigencias imperativas, tales como la defensa de los intereses de los usuarios o consumidores». La forma de homologación dependerá, precisamente, de los objetivos perseguidos por las diversas reglamentaciones técnicas. Si pretenden preservar la seguridad pública o la salud de personas y animales, el primer párrafo del artículo 4.1.4 exige la homologación de los productos y un certificado o marca de conformidad de la producción previos a su fabricación o importación. No obstante, el párrafo segundo, objeto del presente conflicto, establece una excepción a esta regla al precisar que las referidas homologaciones y marcas de conformidad se sustituyen por el certificado de equivalencia cuando los productos procedan de un Estado miembro de la CEE o de otros países con los que exista un Acuerdo en este sentido. Cuando la reglamentación técnica responda a otras «exigencias imperativas» no se requiere homologación previa de los productos procedentes de los referidos Estados, aunque en determinadas circunstancias la Administración podrá exigir al importador los documentos de prueba que acrediten el cumplimiento de las condiciones de seguridad y podrá comprobar mediante verificaciones y ensayos ese cumplimiento.

Pues bien, la certificación controvertida, que, como queda dicho, acredita la equivalencia en cuanto a las garantías de seguridad entre las normas técnicas de los Estados en los que se elaboran los productos que se pretenden importar y las reglas técnicas españolas, analizada tanto aisladamente como en el contexto normativo descrito, constituye una actividad pública de determinación de las características técnicas que deben poseer los productos industriales desde la perspectiva de la seguridad y, en cuanto tal, debe incluirse en la materia de industria y, más concretamente, en la de seguridad industrial, ya que corresponde plenamente a uno de los dos tipos de actividad pública que constituyen el núcleo fundamental de esta última materia competencial.

En efecto, como hemos reiterado en varias SSTC—203/1992, 14/1994, 243/1994—, en la materia de seguridad industrial se encuadran no sólo las actividades públicas relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos de fabricación, sino también con la seguridad de los productos industriales. Y la actividad pública típica en relación a la garantía de la seguridad de los productos industriales es doble y suele resumirse en los dos conceptos que presiden el título de Real Decreto: la normalización y la homologación. El contenido concreto de estas actividades ha ido evolucionando, sobre todo a partir del ingreso de España en la CEE; sin embargo, su núcleo fundamental subsiste y está configurado, de un lado, por la actividad de determinación, mediante reglamentaciones técnicas, de los requisitos que deben cumplir los productos industriales para su fabricación, comercialización, importación, venta, instalación o utilización, en orden a preservar esencialmente la seguridad pública o la salud de personas y animales—hoy, ciertamente condicionada por la creciente importancia de las Directivas uniformizadoras

procedentes de la CEE— y, en segundo lugar, la actividad de control del cumplimiento de esta normativa, mediante la homologación de tipos, la emisión de marcas de conformidad a la producción, previos los correspondientes ensayos o las verificaciones de la producción por muestreo, para comprobar que la producción en serie se ajusta al modelo aprobado o para controlar la veracidad de las autocertificaciones del propio fabricante, cada vez más numerosas, o las certificaciones de organismos acreditados.

En suma, establecer las condiciones de seguridad que deben poseer los productos industriales que pretendan utilizarse en España y garantizar el cumplimiento de estas normas, pertenece en principio a la materia de seguridad industrial y ello con independencia de si los productos son fabricados en España o en otros países.

Ciertamente, la determinación de estos requisitos técnicos de seguridad tiene una importante incidencia en otras materias competenciales y, de modo muy especial, en la de comercio y, más concretamente, por lo que aquí interesa, en la de comercio exterior, ya que el cumplimiento de estos requisitos se convierte en condición necesaria para la importación y comercialización de los productos industriales fabricados en el extranjero. Con todo, a pesar de esta íntima conexión y de la consiguiente dificultad de trazar el límite entre la materia de seguridad industrial y la de comercio exterior, lo cierto es que determinar las características técnicas de seguridad de un producto industrial y controlar su ejecución constituye algo previo, algo más genérico y, en definitiva, algo distinto de la actividad comercial o, más precisamente, de la actividad pública relativa a la actividad comercial.

En efecto, si atendemos al objeto y al contenido de la actividad pública de establecimiento de las condiciones de seguridad que deben cumplir los productos industriales y la subsiguiente actividad de control, lo mismo que si atendemos al objetivo perseguido por las mismas—como requiere, entre otras, la STC 13/1989— llegamos a la conclusión de que dichas actividades son un *prius* respecto de la actividad de mediación o de cambio que constituye el núcleo fundamental, aunque no único, de la actividad comercial. Predisponer las condiciones de seguridad que deben poseer todos los productos industriales para poder ser, como dice el artículo 4.1.4 en su primer párrafo, fabricados, importados para su comercialización, vendidos, alquilados o instalados, en suma, para poder ser utilizados en España, no supone regular la actividad comercial ni interior ni, en el caso de los productos importados, exterior, no supone establecer regímenes de importación de mercancías, ni regular mercados, ni puede considerarse instrumento de una determinada política comercial. Regular las características (técnico-sanitarias, de calidad, de etiquetaje, de información a los consumidores o de seguridad) que deben poseer los productos objeto de comercio no equivale a regular el comercio, aunque obviamente incida en él. Por ello, si estas características sanitarias, de seguridad, de defensa del consumidor, etc., o los productos a los que se refieren, constituyen el objeto de otras materias competenciales, en principio, es en éstas en las que deben encuadrarse, no en la más remota de comercio.

El objetivo primario e inmediato de la actividad de establecimiento y control de las reglas técnicas de seguridad de los productos industriales, es la garantía de la seguridad pública y la salud de personas y animales y sólo de forma mediata la regulación del comercio.

La actividad de emisión del certificado controvertido es distinta, en cuanto a su objeto y contenido y también en cuanto a su finalidad, de la actividad, ésta sí típicamente de comercio exterior, de expedición de la «notificación previa de importación», a los efectos de vigilancia estadística o de «autorización administrativa» para determinadas mercancías, que constituyen mecanismos propios del procedimiento de tramitación de las importaciones.

Ciertamente no puede negarse la posibilidad de que algunas reglamentaciones técnicas, por ejemplo las que exigen requisitos de seguridad especiales y más gravosos a los productos extranjeros que a los nacionales, persigan de forma primordial objetivos comerciales y puedan considerarse instrumentos de una determinada política comercial. Sin embargo, esta práctica, hoy vetada en el comercio dentro de la CEE y muy limitada en el comercio internacional, nada tiene que ver con el precepto aquí enjuiciado que, precisamente, en consonancia con la política marcada por las autoridades de la CEE, lo que pretende es asimilar los requisitos de seguridad exigidos a todos los productos industriales, estén fabricados en España o en otros países de la Comunidad. Las condiciones de seguridad y los mecanismos de control previstos no se exigen exclusivamente a los productos importados, sino, más genéricamente, como dice el apartado primero del precepto ya citado, a la fabricación, importación, venta, alquiler, o instalación en cualquier parte del territorio nacional; en suma, afectan por igual a las fases de producción y consumo que a las de distribución o comercialización. Atendiendo a estos datos, resultaría infundado y artificioso encuadrar en materias competenciales distintas —seguridad industrial y comercio exterior— el establecimiento de unas mismas condiciones de seguridad y unos mismos mecanismos de control en relación a un mismo tipo de productos industriales por el mero hecho de que unos se fabrican en España y otros en Estados de la CEE o en otros países con los que «existe un Acuerdo» en cuanto a la uniformización de las exigencias de seguridad.

En cualquier caso, lo que debe retenerse a la hora de encuadrar competencialmente la actividad certificante impugnada es que, en el presente supuesto, su conexión con la materia de comercio exterior es mediata o indirecta y en otras Sentencias ya hemos advertido de la necesidad de evitar una interpretación extensiva del título estatal sobre comercio exterior «que permita absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que tenga una cierta incidencia en esta materia por remota que sea» (STC 100/1991).

De la doctrina constitucional cabe destacar dos datos en relación a la cuestión que estamos analizando: En primer lugar, la clara tendencia a encuadrar las actividades públicas relativas al establecimiento y control de las características que deben poseer determinados productos en el ámbito de las materias competenciales que tiene como objeto estas características o los productos a los que las mismas se refieren, en lugar de las materias relativas al comercio. Así se ha dicho, por ejemplo, que la determinación y control de las medidas técnico-sanitarias que deben cumplir los productos alimenticios corresponde a la materia de sanidad, no a la de comercio —SSTC 71/1982, 32/1983, 91/1985—. A esta misma conclusión se llegó respecto de la predisposición de las condiciones técnico-sanitarias que deben poseer los establecimientos comerciales minoritarios de alimentación (STC 13/1989) o la prohibición de efectuar ventas domiciliarias de determinados productos (STC 15/1989). Igualmente, la de-

terminación de la información que debe darse al consumidor corresponde a la materia de defensa del consumidor, no a comercio (STC 15/1989).

A la misma conclusión se llega en un conjunto de Sentencias recientes sobre materias que guardan una notable semejanza con la aquí enjuiciada. Así, en las SSTC 100/1991 y 236/1991 se dejó sentado que corresponden a la materia de metrología y no a la de comercio exterior las actividades de normación y de control relativas a las condiciones que deben poseer los aparatos destinados a pesar, medir o contar, no sólo para poder ser fabricados, comercializados o empleados en España, sino también para poder ser importados.

Igualmente, las normas sobre construcción, aprobación de tipo, ensayos e inspección de cisternas para mercancías peligrosas que afectan no sólo a las fabricadas en España, sino también a las importadas, se incluyen en la materia de seguridad industrial (STC 203/1992). Lo mismo sucede con las actividades relativas a la homologación de automóviles, tanto los fabricados aquí como los importados, que la STC 14/1994 incluye en las materias de seguridad industrial y de tráfico, no en la de comercio interno o exterior.

Por otra parte, respecto de los productos procedentes de la CEE, se ha destacado en la jurisprudencia constitucional la necesidad de aplicar con suma cautela el título de comercio exterior a las relaciones comerciales entre los Estados que forman la Comunidad, ya que, como se insiste en varias Sentencias recientes, una aplicación extensiva de este título competencial acabaría por vaciar de contenido la premisa, consolidada en la doctrina constitucional, conforme a la cual el ingreso de España en la CEE y la consiguiente trasposición de las normas de Derecho comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias «ya que sería muy difícil encontrar normas comunitarias que no tuvieran incidencia en el comercio exterior, si éste se identifica, sin más matización, con comercio intracomunitario» (STC 236/1991 y en sentido similar STC 79/1992).

Así pues, como queda dicho, la actividad de certificación objeto del presente litigio, por su objeto y contenido, y por su finalidad, debe encuadrarse en la materia de seguridad industrial, y no en la de comercio exterior con la que, a tenor de lo dicho hasta aquí, guarda una relación indirecta y menos fuerte.

3. Para precisar las funciones que en este ámbito material corresponden al Estado y a la Comunidad Autónoma recurrente debe ponerse de manifiesto, en primer lugar, que la Constitución no alude a la materia de industria ni a la de seguridad industrial en sus listas de competencias de los artículos 148 y 149. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 12.1.2) atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva sobre industria «de acuerdo con las bases y la coordinación de la actividad económico general y la política monetaria», y «sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar». De lo establecido en este precepto se desprende, por lo que aquí interesa y según hemos afirmado en Sentencias precedentes (SSTC 203/1992, 14/1994 y 243/1994), que el Estado se reserva la potestad de dictar las normas relativas a la seguridad industrial, es decir, a la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales, de los procesos industriales y de los productos elaborados en los mismos, en tanto que corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de esta normativa —y de la que

pueda dictar la Comunidad Autónoma completando las disposiciones estatales, así como, en su caso, la que emane de la CEE (STC 236/1991).

Esta distribución de funciones significa, en el supuesto que aquí nos ocupa, que corresponde al Estado establecer las reglamentaciones técnicas en las que se precisen las condiciones de seguridad que deben cumplir los productos industriales que pretendan fabricarse, importarse o comercializarse en España. Dentro de esta potestad normativa deben incluirse las disposiciones que establecen con carácter general la equivalencia entre las normas de seguridad extranjeras y las españolas: determinar de forma general y abstracta que una reglamentación extranjera garantiza un nivel de seguridad industrial similar a la española y que, en consecuencia, su cumplimiento permite la importación, comercialización e instalación en el mercado interior, supone materialmente un acto de determinación de la normativa técnica de seguridad aplicable. En cambio, corresponde a la competencia ejecutiva atribuida a la Comunidad Autónoma, en el supuesto de que la legislación estatal exija este tipo de certificados, la certificación, caso a caso, de que a un producto concreto le es de aplicación una normativa que ha sido considerada equivalente en nivel de seguridad a la normativa española homóloga o, más concretamente, la acreditación de que un producto determinado ha sido fabricado en un determinado país y pertenece a un tipo de producto y que, en virtud de estas dos circunstancias, le es de aplicación una reglamentación calificada previamente como equivalente en cuanto a seguridad y protección de la salud y vida de las personas y de los animales.

A este esquema responde, ciertamente, la regulación contenida en el Real Decreto 7/1988, de 8 de enero, que la Comunidad Autónoma aduce como modelo conforme a la distribución constitucional y estatutaria de competencias. En efecto, en esta disposición «sobre exigencias de seguridad del material eléctrico destinado a ser utilizado en determinados límites de tensión», la función normativa estatal de determinar con carácter general cuáles son las normas extranjeras que poseen un nivel de seguridad industrial equiparable a las españolas se ejerce, según establece su artículo 6, mediante la aprobación y publicación de listas de normas equivalentes, con lo que la generalidad, la publicidad, la abstracción, la capacidad de innovación del ordenamiento jurídico y la voluntad de establecer una regulación uniforme en todo el territorio estatal resultan incontrovertibles, al tiempo que la actividad de certificación, caso a caso, de los concretos modelos, marcas o productos incluidos en las normas recogidas en las listas de equivalencia tienen un indudable carácter ejecutivo.

El problema que plantea el artículo 4.1.4 aquí enjuiciado es que, en este supuesto, el Estado no establece la equivalencia entre reglamentaciones mediante la publicación de listas de equivalencia ni mediante otro tipo de reglamentos o declaraciones de carácter general, sino que esta actividad se suple por una certificación, caso a caso, de dicha equivalencia en el momento de la primera comercialización de los productos en el mercado español. Así, aunque a un determinado producto procedente de un Estado de la CEE le sea de aplicación una normativa nacional que ya ha sido considerada equivalente en seguridad a la española con ocasión de la comercialización de otro producto similar fabricado en ese mismo país, la nueva comercialización exige una nueva certificación de equivalencia de la normativa común aplicable a ambos productos.

No es tarea fácil determinar si el referido certificado tiene carácter normativo o, por el contrario, como sostiene la Comunidad que promueve el conflicto, estamos en presencia de una actividad de estricta ejecución. Es cierto que la propia calificación, el *nomen iuris* de certificado, puede considerarse un indicio de la naturaleza no normativa de esa actividad certificante; sin embargo, éste no es un argumento decisivo puesto que como se advierte en la STC 27/1983 «la forma de los actos de la Administración no es relevante en todos los casos para determinar su naturaleza».

Establecer que una determinada normativa extranjera garantiza un nivel de seguridad similar al exigido por las reglamentaciones técnicas españolas a los productos industriales fabricados en España, supone desarrollar una actividad de comparación entre dos disposiciones normativas, dotada de un notable grado de abstracción y discrecionalidad —ya que, además, no se indaga la identidad entre ellas, sino su similitud o equivalencia— que además no puede calificarse actividad de mera verificación reglada del cumplimiento por parte de un producto de unos requisitos previamente establecidos y cuyo contenido es la determinación de que una norma de seguridad extranjera resulta aplicable en España. Esta decisión acerca de la equivalencia y eficacia de la normativa extranjera tiene un carácter normativo y, en consecuencia, corresponde en exclusiva al Estado.

Sin embargo, la actividad desempeñada mediante el certificado caso a caso, emitido por la Dirección General competente del Ministerio de Industria y Energía contemplado en el artículo 4.1.4, ni se limita a llevar a cabo la comparación abstracta de normas, ni posee ninguna de las demás características que permiten atribuir a un acto la naturaleza de acto normativo. En efecto, el certificado no sólo acredita la equivalencia entre las reglamentaciones, sino que también certifica que el producto concreto que se pretende comercializar pertenece al tipo de productos y está fabricado en el país cuya normativa se declara en este caso específico equivalente en cuanto a su seguridad. Por otra parte, esos certificados caso a caso, producto a producto, adolecen de una falta total de carácter general, no innovan el ordenamiento jurídico, ni se incorporan al mismo, de modo que, salvo el valor que puedan tener como precedente administrativo, ningún derecho o expectativa crean respecto de otros fabricantes o importadores ni incluso respecto del mismo fabricante o importador que ha obtenido la certificación de un producto y pretende importar otra al que le es de aplicación la misma normativa extranjera que ya ha obtenido previamente la oportuna certificación de equivalencia.

En suma, pues, cabe concluir que corresponde al Estado determinar la equivalencia en cuanto a la seguridad y la consiguiente eficacia de las normas extranjeras; sin embargo, esta actividad no puede llevarla a cabo mediante certificaciones caso a caso como las previstas en el artículo 4.1.4 del Real Decreto 105/1988, puesto que suponen una invasión de las competencias ejecutivas que en esta materia tiene encomendada la Comunidad Autónoma que plantea el presente conflicto. En el caso que nos ocupa el Estado ejerce una competencia propia pero lo hace invadiendo la competencia autonómica de ejecución. Las certificaciones caso a caso, salvo que se opte por la autocertificación del fabricante o del importador, corresponden a la Comunidad Autónoma. En definitiva, de lo dicho se desprende que debe declararse que el artículo 4.1.4 objeto de conflicto vulnera el orden de dis-

tribución de competencias al invadir el ámbito reservado a la Generalidad de Cataluña; sin embargo, en la medida en que los certificados controvertidos determinan, sin ninguna reglamentación general previa, la equivalencia entre normas, su titularidad no puede trasladarse sin más a la Comunidad Autónoma actora. Al Estado le corresponde ejercer esta actividad de determinar la equivalencia entre normativas pero debe hacerlo respetando el sistema competencial diseñado en la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

4. En el segundo de los conflictos positivos de competencia acumulados que en esta Sentencia se enjuician —el registrado con el núm. 1532/1988—, el Gobierno Vasco impugna determinados artículos del Reglamento de aparatos que utilizan gas como combustible —aprobado mediante Real Decreto 494/1988, de 20 de mayo—. Según la actora, dichos artículos suponen, todos ellos, actuaciones de naturaleza ejecutiva, referidas a la actividad de homologación industrial de esos aparatos, que caen en el seno de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de industria (art. 10.30 del Estatuto de Autonomía del País Vasco).

Para la representación estatal, la actividad de homologación controvertida debe corresponder al Estado ya que encuentra cobertura en las potestades estatales para la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), para preservar la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos como consumidores (art. 149.1.1 en relación con el art. 51) y para regular de manera exclusiva el comercio exterior (art. 149.1.10). Asimismo, se invocan los títulos estatales referidos a la sanidad (art. 149.1.6) y a la seguridad pública (art. 149.1.29).

5. En trámite de contestación a la demanda, la Abogada del Estado arguye de entrada que el conflicto debe ser inadmitido puesto que no hubo un expreso Acuerdo impugnatorio del Gobierno Vasco tras no ser atendido el requerimiento de incompetencia. Esta excepción formal debe quedar despejada en primer lugar.

Para ello conviene tener en cuenta que en las actuaciones consta una certificación del Consejero de Presidencia, Justicia, Desarrollo Autonómico y Secretario del Gobierno Vasco, de fecha 13 de julio de 1988, en la que se certifica que en el Consejo de Gobierno del día 12 anterior se tomó el Acuerdo de requerir de incompetencia al Gobierno y, subsidiariamente, «promover ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia en el caso de que el órgano requerido no atiende el presente requerimiento».

Existe, pues, una inequívoca voluntad impugnatoria del Gobierno Vasco conducente a formalizar la demanda de conflicto, de no resultar posible la avenencia entre el órgano requirente y el requerido, que debe ser atendida y respetada. Es ya doctrina jurisprudencial a las alegaciones del Abogado del Estado— que dicho Acuerdo de promover conflicto puede hacerse bien antes de requerir de incompetencia a la Administración demandada y al tiempo que se decide tal requerimiento, por si el trámite resultara infructuoso, bien después de ser desatendido el requerimiento. Esto es así porque la Ley Orgánica de este Tribunal «no dispone que el Acuerdo relativo al planteamiento del conflicto haya de adoptarse precisamente después de rechazado el requerimiento previo, ni impide que tal Acuerdo se adopte con carácter subsidiario o preventivo, para el caso de que el requerimiento no prosperase» (STC 133/1990, fundamento jurídico 18).

6. El citado Reglamento de aparatos que utilizan gas como combustible tiene por objeto establecer las condiciones que deben cumplir tales aparatos «en orden a la seguridad de las personas y los bienes» (art. 1); y se aplica a todos los aparatos que utilicen gas como combustible incluidos los quemadores (art. 2). A tal objeto en el artículo 3 se exige la homologación de tipos, tanto para la fabricación y comercialización para el mercado interior, como para su importación e instalación en cualquier parte del territorio nacional; así como el seguimiento de la producción para comprobar que los productos fabricados continúan cumpliendo las condiciones bajo las que fue homologado el tipo correspondiente. El primer inciso del artículo 4 establece reglas relativas al procedimiento para solicitar la homologación, remitiéndose al Reglamento General de Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homologación. El artículo 9 también remite al referido Reglamento General la regulación de la modificación de los tipos ya homologados. El artículo 10 efectúa una nueva remisión, en este caso a las instrucciones técnicas de desarrollo del Real Decreto controvertido, al objeto de establecer mecanismos de seguimiento de la producción. El artículo 16 se refiere a la certificación de equivalencia de niveles de seguridad entre reglamentaciones técnicas extranjeras y españolas y el artículo 17.1 vuelve a remitir a diversos reglamentos la determinación de las entidades de inspección y control reglamentario y laboratorios acreditados.

El objeto de los preceptos impugnados es, pues, el establecimiento de las condiciones que deben cumplir los aparatos que utilizan gas como combustible en orden a preservar la seguridad y, sobre todo, la regulación de los mecanismos de homologación, es decir, de control del cumplimiento de estos requisitos. Por ello, a tenor de lo dicho en los fundamentos jurídicos precedentes, no cabe duda que la materia competencial en la que deben encuadrarse estos preceptos es la de industria y dentro de ella la de seguridad industrial. Los títulos genéricos aducidos por la representación del Estado tienen una conexión muy indirecta con el objeto concreto de los artículos controvertidos.

Así, las actividades de normalización y homologación de productos industriales no pueden considerarse incluidas en la materia de planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que sin duda delimita la competencia autonómica en materia de industria. La actividad de establecer las condiciones de seguridad que deben poseer los productos industriales y el control de su cumplimiento no pueden considerarse manifestaciones de la política de dirección de la actividad económica mediante la fijación de líneas directrices ni medidas de planificación de criterios globales de la ordenación del sector industrial; y tampoco alega el Abogado del Estado, a quien incumbe la defensa de la reglamentación discutida por motivos competenciales, razón alguna por la cual esas medidas concretas requieran inevitablemente de una decisión unitaria para salvaguardar la coordinación de la actividad económica en todo el Estado. Por último, tampoco puede considerarse que exista similitud entre el presente supuesto de hecho y el enjuiciado en la STC 29/1986 —que el Abogado del Estado aduce en beneficio de sus tesis— en la que se aplicó el artículo 149.1.13 CE. Existen sensibles diferencias entre unas excepcionales medidas encaminadas a la reconversión industrial y a la creación de zonas de urgente reindustrialización, donde sí puede considerarse necesaria una acción unitaria y resulta indiscutible la inciden-

cia práctica efectiva del problema en la ordenación general de la economía, y estas otras medidas ordinarias relativas a la seguridad en la fabricación y comercialización de aparatos que usen gas.

Tampoco puede acogerse la invocación del título competencial consagrado en el artículo 149.1.1 CE, en relación con el 51 del mismo Texto constitucional, que permite al Estado regular las condiciones básicas a fin de salvaguardar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos como consumidores. Esta alegación debe rechazarse, en primer lugar, porque ninguno de los preceptos controvertidos regula verdaderas condiciones básicas de ejercicio de estos derechos y, en segundo lugar, porque las actividades relativas a la seguridad de los productos industriales encuentran un encaje más preciso y directo en la materia de seguridad industrial, que en la más general de protección de los consumidores. En este sentido no es ocioso recordar que el Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía, siguiendo diversas Directivas comunitarias, distingue en su artículo 4.1.4 la homologación de productos industriales por razones de seguridad industrial, un precepto del que arranca el Reglamento ahora discutido, de la correspondiente a razones de protección de los consumidores que disciplina en el artículo 4.1.5. A la misma conclusión de no aplicación del artículo 149.1.1 llegamos en las STC 100/1991 y 236/1991 relativas a una cuestión —metrología que posee una gran similitud con la que aquí tenemos planteada.

Por lo que atañe al comercio exterior (art. 149.1.10 CE), en el fundamento jurídico 2.º se ha rechazado ya la pretensión de incluir en este título las actividades de normación y homologación de los productos industriales en orden a garantizar la seguridad; nada hemos de añadir ahora a lo dicho allí.

Por último, cuando se habla de medidas que afectan a la fabricación de aparatos que utilizan gas como combustible y a las condiciones que los tipos y los productos deben cumplir «en orden a la seguridad de las personas y los bienes», se está pensando en una intervención administrativa ordinaria —de carácter normal y constante— en el sector económico que la materia industria configura y que viene disciplinado por unas reglas competenciales propias; y su conexión ulterior e indirecta con razones de sanidad o de seguridad no puede llevar a justificar la muy forzada invocación de los títulos competenciales del Estado para ordenar la sanidad o la seguridad pública (art. 149.1, apartados 16 y 29, CE), que sólo en muy excepcionales supuestos de urgencia y necesidad podrían acaso tener relevancia. Con este mismo criterio ya concluíamos en la STC 59/1985 (fundamento jurídico 2.º) que no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, puede englobarse en el título competencial de seguridad pública, pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública y, por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante los cuerpos de seguridad a que se refiere el artículo 104 CE.

7. A diferencia de lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, la excepción introducida en el artículo 10.30 del Estatuto del País Vasco a la competencia autonómica exclusiva en materia de industria no se refiere genéricamente «a lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad», sino únicamente a «instalación, ampliación y traslado de

industrias sujetas a normas especiales por razones de seguridad, interés militar y sanitario y aquellas que precisen de la legislación específica para estas funciones». Sin embargo, de esta dicción literal no cabe deducir que el Estado carece de competencia para establecer normas relativas a la seguridad de los productos industriales, ni justificar esta competencia, como hace la representación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, recurriendo al título competencial consagrado en el artículo 149.1.1 CE. El propio precepto estatutario reconoce la posibilidad de que el Estado establezca una legislación específica en materia de seguridad industrial que no puede entenderse referida exclusivamente a la seguridad de las instalaciones industriales sino también a los productos en ellas elaborados.

En definitiva, pues, el reparto de funciones en materia de seguridad industrial sigue aquí un esquema similar al analizado en el fundamento jurídico 3.º: el Estado se reserva la función normativa en materia de seguridad de los productos industriales, en tanto que a la Comunidad Autónoma del País Vasco le corresponde la potestad de complementar esta normativa y la ejecución tanto de la emanada del Estado, cuanto de la autonómica o comunitaria europea. Esta premisa, trasladada al supuesto que aquí nos ocupa, equivale a afirmar que corresponde al Estado establecer el régimen jurídico de la homologación, es decir, los supuestos en los que deben homologarse los productos industriales, las fórmulas de homologación a aplicar en cada caso y los requisitos y procedimientos de homologación, en tanto que a la Comunidad Autónoma le compete dictar normas complementarias y, muy especialmente, la actividad ejecutiva de homologación de los productos fabricados en el territorio de la Comunidad Autónoma o que pretendan importarse o comercializarse, por primera vez, a partir de ese territorio.

8. A la luz de cuanto llevamos dicho podemos enjuiciar ya los artículos concretos objeto de conflicto de competencia.

El artículo 3 es el que la Comunidad actora considera nuclear desde el punto de vista de su reivindicación competencial, hasta el punto de que los demás artículos recurridos se impugnan por su conexión con éste. Sin embargo, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede atribuirse al referido precepto que se limita a exigir la homologación previa de tipos y el seguimiento de la producción de los aparatos a los que se refiere el Real Decreto. Ciertamente, como observa la representación de la actora, a falta de la homologación, el precepto controvertido prohíbe la fabricación, comercialización, importación o instalación de estos productos «en cualquier parte del territorio nacional». No obstante, la exigencia de homologación y la consiguiente prohibición de fabricación, importación y comercialización, caso de no obtenerla, suponen el ejercicio de una actividad normativa que corresponde al Estado, también en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La impugnación del artículo 4 se refiere exclusivamente a su primer inciso en el que se establece que la homologación se solicitará de acuerdo a lo previsto en el Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homologación, aprobado por el Real Decreto 2584/1981, de 18 de noviembre. Como señala la Comunidad Autónoma, esas reglas reguladoras del procedimiento para solicitar las homologaciones son las contenidas en los apartados 5.2.1 a 5.3.4 del anexo del

Real Decreto 2584/1981. La Comunidad las impugna alegando que en ellas se centraliza todo el proceso en órganos de la Administración del Estado. Esta apreciación debe ser compartida. Según el párrafo segundo del referido apartado 5.2.1 la instancia del peticionario de la homologación debe presentarse por triplicado directamente en la Dirección General del Ministerio de Industria y Energía a cuyo ámbito de competencia pertenezca el correspondiente producto o en la Delegación Provincial del Ministerio a la que corresponda la localización de la empresa. La solicitud de homologación debe dirigirse al Director General competente —primer párrafo de este mismo apartado— y, finalmente, la competencia para resolver sobre dicha solicitud se atribuye en exclusiva al referido Director General —apartado 5.3.1.

La tramitación y resolución de las solicitudes de homologación de aparatos que utilizan gas como combustible son, sin duda, actividades de ejecución reglada en materia de seguridad industrial y su titularidad, según hemos razonado anteriormente, corresponde en exclusiva dentro de su territorio a la Comunidad Autónoma del País Vasco. El primer inciso del artículo 4 aquí impugnado, en la medida en que regula el procedimiento de solicitud y resolución de homologación por remisión a las referidas reglas del Real Decreto 2584/1981, incorpora, por así decir, el contenido de esas normas objeto de remisión al contenido de la norma remitente. Por ello, al ser el contenido de esas reglas objeto de remisión contrario al orden competencial diseñado en la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco, es forzoso concluir que ese inciso del artículo 4, en la medida en que mediante la remisión a los párrafos 5.2.1 a 5.3.4 del Real Decreto 2584/1981 atribuye a los órganos del Estado las competencias ejecutivas de tramitación y resolución de las solicitudes, vulnera el sistema de distribución de competencias invadiendo competencia de la Comunidad recurrente.

Conviene advertir que con esta declaración no estamos enjuiciando la constitucionalidad de un precepto de una disposición no impugnada —el Real Decreto 2584/1981—, sino la de un precepto impugnado —el primer inciso del art. 4 del Real Decreto 494/1988— que integra su contenido con el contenido concreto de una regla de otra disposición vigente, mediante lo que la doctrina suele calificar como una remisión estática y, con ello, delimita el alcance que atribuye a la competencia estatal.

A la misma conclusión cabe llegar respecto del artículo 9 que remite a la sección 4.ª del capítulo quinto del Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía la regulación del procedimiento para la modificación de tipos homologados. Establecer los supuestos y requisitos para proceder a las modificaciones de tipos homologados corresponde a la función normativa atribuida al Estado en materia de seguridad industrial. Lo que desde el punto de vista de la distribución de competencias no puede hacer esta normativa es reservar al Estado la competencia ejecutiva de autorización de esas modificaciones en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Y esto es, cabalmente, lo que hace la citada sección 4.ª del capítulo quinto al disponer que cualquier modificación que se desee introducir en un producto homologado deberá ser solicitada y obtenida la autorización de la Dirección General del Ministerio que concedió la homologación. El artículo 9 impugnado incorpora a su contenido mediante remisión explícita las referidas reglas del Reglamento General de las Actuaciones del

Ministerio de Industria y Energía aprobado mediante Real Decreto 2584/1991 y, en consecuencia, vulnera el sistema de distribución de competencias al invadir el ámbito de las funciones ejecutivas atribuido a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

A una conclusión similar cabe llegar respecto del artículo 10. En él se prevé que las futuras instrucciones técnicas que desarrollen el Real Decreto controvertido podrán establecer un seguimiento de la producción para comprobar que los productos fabricados siguen cumpliendo las condiciones bajo las que fueron homologados los respectivos tipos. Añade que a tal fin se podrán llevar a cabo comprobaciones técnicas mediante los muestreos y ensayos que se estimen necesarios dentro de los límites de periodicidad fijados en cada instrucción técnica complementaria. Finalmente, en su último inciso se remite a los apartados 6.1.1 y 6.1.4 del Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en los que se atribuye las funciones de verificación a la Comisión de Vigilancia y Certificación del Ministerio.

No cabe duda de que, dentro de la potestad normativa del Estado en materia de seguridad industrial, debe considerarse incluida la regulación de los supuestos en los que pueden establecerse regímenes de seguimiento de la producción, así como las condiciones de este seguimiento. Tampoco cabe duda de que puede hacerlo mediante las instrucciones técnicas que desarrollen el Real Decreto objeto de conflicto. Sin embargo, lo que no puede reservarse al Estado son las actividades ejecutivas de verificación reglada del cumplimiento de esta normativa. Por ello, resulta contrario al sistema de distribución de competencias la remisión que efectúa el último inciso de este artículo 10 a los apartados 6.1.1 y 6.1.4 del Reglamento General de Actuaciones que, como queda dicho, atribuye la realización de estas verificaciones a un órgano del Ministerio de Industria y Energía, cual es la Comisión de Vigilancia y Certificación. En el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco esta actividad ejecutiva corresponde en exclusiva a la Comunidad recurrente, por lo que debe declararse que el citado último inciso del artículo 10 del Real Decreto 494/1988 vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente.

El artículo 16 regula, como sustituto de la homologación, la certificación de equivalencia de nivel de seguridad entre normas extranjeras y españolas y atribuye su emisión a la Dirección General de Industrias Siderometalúrgica y Navales del Ministerio de Industria y Energía. La Comunidad Autónoma reivindica la titularidad de la competencia para emitir este certificado por tratarse —dice— de «una simple actividad ejecutiva sustancialmente— idéntica a la homologación». Como se ha razonado en el fundamento jurídico 3.º respecto de un precepto sustancialmente igual al que aquí enjuiciamos, la certificación de equivalencia caso a caso, prevista en el artículo controvertido, no constituye una actividad sustancialmente idéntica a una homologación, por lo que no cabe trasladar a la Comunidad actora la titularidad del ejercicio de la misma, sin embargo, sí es cierto que vulnera el orden de competencias al invadir las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma, por lo que debe declararse su inaplicación en el territorio de la misma.

Por último, en cuanto a la determinación de los laboratorios acreditados, que el artículo 17.1 en su primer inciso remite al capítulo segundo del Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homolo-

gación, debemos reiterar lo dicho en la STC 243/1994 acerca de las entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales. Por lo que aquí interesa, en esta Sentencia dejamos sentado que el Estado, en virtud de sus competencias normativas, puede establecer las características que deben poseer estos organismos a fin de garantizar, entre otros, su independencia, su solvencia económica o su solvencia técnica, aunque al establecer esta normación debe respetar el ámbito de regulación autonómica relativa a la organización y funcionamiento interno de estas entidades colaboradoras de la Administración autonómica y, sobre todo, las funciones ejecutivas que éstas puedan tener atribuidas y, entre ellas, muy especialmente, la facultad de otorgar y revocar las autorizaciones a las Entidades de inspección y control que pretende actuar en el territorio autonómico.

Pues bien, lo que la Comunidad Autónoma cuestiona es, precisamente, el hecho de que la remisión al capítulo segundo del Reglamento General tantas veces citado, lleva a que los únicos laboratorios de ensayos que pueden efectuar las pruebas o ensayos exigidos por motivo de una homologación son los acreditados por el Estado, puesto que así lo dispone el apartado 2.1.2 al atribuir en exclusiva esta facultad de acreditación a la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnología del Ministerio de Industria y Energía. A la luz de lo que llevamos dicho en esta Sentencia y de la doctrina sentada en la STC 243/1994 no cabe duda que este precepto vulnera las competencias ejecutivas reservadas por el Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma recurrente. Esta misma conclusión debe aplicarse al segundo inciso del artículo 17.1 que remite al Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, la determinación de las entidades de inspección y control reglamentario. Aunque en su argumentación el recurrente parece referirse solamente al primer inciso del referido precepto, lo cierto es que los argumentos que aduce son aplicables también al segundo de ellos y la impugnación se refiere al artículo 17.1 *in toto*. Es más, de no poder entenderse que la impugnación se extiende a ese segundo inciso, este Tribunal tendría que utilizar la facultad que le ofrece el artículo 39.1 LOTC para extender al mismo esta declaración de invasión competencial ya que, como queda dicho, en la STC 243/1994 se estableció que las facultades de acre-

ditación de las Entidades de inspección y control corresponden a las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas en la materia de seguridad industrial y no al Estado como pretende el Real Decreto 1407/1987 al que este inciso se remite.

#### FALLO

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

Ha decidido:

1.º Declarar que el apartado 4.1.4, párrafo 2, del artículo 1 del Real Decreto 105/1988, de 12 de febrero, por el que se complementan, modifican y actualizan determinados preceptos del Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homologación, invade las competencias ejecutivas de la Generalidad de Cataluña en la materia de seguridad industrial y, en consecuencia, no es de aplicación en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

2.º Declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la titularidad de las competencias ejecutivas previstas en el primer inciso del artículo 4; en el artículo 9; en el último inciso del artículo 10, y en el artículo 17.1 del Real Decreto 494/1988, de 20 de mayo, que aprueba el Reglamento de aparatos que utilizan gas como combustible; y que el artículo 16 del mismo Real Decreto invade las competencias ejecutivas en la Comunidad Autónoma en materia de industria y, en consecuencia, no es de aplicación en su territorio.

3.º Desestimar la demanda de conflicto positivo de competencia en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a 24 de noviembre de 1994.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver i Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.