

ponde a estas Comunidades Autónomas. Excepcionalmente, el Estado es competente para ello sólo en el caso en que ostente algún título competencial sobre la materia y resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector (STC 13/1992, fundamentos jurídicos 4.^º y 8.^º). Circunstancias estas que no concurren en el presente caso, por cuanto que las finalidades a las que se destinan los fondos en cuestión no aparecen predominantemente incluidas en el ámbito de la competencia del Estado.

7. Si, como acabamos de afirmar, el art. 1.2 de la O.M. cuestionada supone un exceso competencial por parte del Estado, con mayor razón debemos declarar lo mismo respecto de los arts. 2.^º y 3.^º de la citada norma. Tratándose de una materia asumida como competencia exclusiva por la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Estado debe limitarse, como hemos dicho, a determinar la afectación genérica, en función de materias o sectores de la actividad económica, a que deben destinarse los fondos presupuestarios, correspondiendo a la Comunidad Autónoma que ha planteado el conflicto determinar los fines concretos —dentro del sector «defensa de los consumidores y usuarios»— a los que deben destinarse los fondos estatales, así como los requisitos y demás circunstancias sobre su otorgamiento y la gestión de los mismos. Razón por la cual es evidente que la competencia para la regulación contenida en el art. 2 (criterios de distribución a tener en cuenta para otorgar las ayudas, montante máximo de las mismas y procedimiento de obtención) y en el art. 3 (procedimiento de adquisición de las ayudas con cargo a la reserva estatal del 30 por 100) corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

8. Finalmente, y de acuerdo con lo previsto en el art. 66 LOTC, que confiere amplias facultades a este Tribunal permitiéndole que al declarar la titularidad de la competencia controvertida pueda acordar la anulación de la disposición objeto del conflicto y el alcance de dicha nulidad, debemos precisar el alcance del fallo de esta Sentencia.

El Abogado de la Generalidad solicita la declaración de nulidad de los tres primeros artículos de la O.M. de 18 de febrero de 1985, cuya aprobación —según hemos declarado— supone efectivamente un exceso competencial por parte del Estado. Sin embargo, hay que tener presente que la citada Orden se refiere a un ejercicio económico ya cerrado y que ha agotado, por tanto, sus efectos, razón por la cual la anulación de los citados preceptos podría suponer perjuicios para aquellas Corporaciones locales que hubieran obtenido las ayudas en el ámbito territorial de Cataluña. Dadas estas circunstancias, sólo procede declarar la titularidad autonómica de la competencia controvertida, sin necesidad de anular los mencionados preceptos de la Orden Ministerial, ni tampoco las subvenciones concedidas al amparo de la misma.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña, salvo lo dispuesto en el art. 1.1 de la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 18 de febrero de 1985,

en relación con la afectación de las subvenciones a gastos de instalación o potenciación de laboratorios de control de calidad de alimentos y bebidas que es competencia del Estado.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Luis López Guerra, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende, Julio Diego González Campos, Pedro Cruz Villalón y Carles Vivier i Pi-Sunyer.

28339 Pleno. Sentencia 203/1992, de 26 de noviembre de 1992. Conflicto positivo de competencia 125/1986. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 20 de septiembre de 1985, sobre normas de construcción, aprobación de tipo, ensayos e inspección de cisternas para el transporte de mercancías peligrosas.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 125/86, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por don Manuel M. Vicens Matas, frente a diversos preceptos de la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 20 de septiembre de 1985, sobre normas de construcción, aprobación de tipo, ensayos e inspección de cisternas para el transporte de mercancías peligrosas. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta, y ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el 7 de febrero de 1986, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, don Manuel M. Vicens Matas, formaliza conflicto positivo de competencia en relación con los apartados segundo, puntos 3, 4 y 5; noveno, punto 2 y décimo, de la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 20 de septiembre de 1985, sobre normas de construcción, aprobación de tipo, ensayos e inspección de sistemas para el transporte de mercancías peligrosas.

2. Para el representante de la Generalidad de Cataluña los preceptos impugnados constituyen una invasión de la competencia autonómica exclusiva en materia de seguridad industrial (art. 12.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Para reforzar este título, que es el directa-

mente aplicable, puede también traerse a colación el título sobre transportes terrestres que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad (art. 9.15 del Estatuto).

Es evidente que las cisternas a las que se refiere la Orden recurrida no habrán de permanecer fijas en un lugar, sino que circularán por todo el territorio del Estado, efectuando transporte de mercancías peligrosas. Pero de este hecho no puede concluirse, como pretende el representante procesal del Estado, que los preceptos impugnados correspondan a la materia de tráfico y circulación de vehículos a motor. Lo que prima es el aspecto de seguridad en un tema típicamente industrial, como es el de la construcción de los dispositivos, ingenios y aparatos merced a los cuales las mercancías peligrosas podrán ser transportadas y circular sin riesgo alguno. Frente a la competencia estatal sobre tráfico y circulación de vehículos a motor, prevalece el título relativo al transporte, por ser en esta cuestión más específico y prevalente. Sin embargo, debe insistirse en que tampoco esta competencia resulta de aplicación, ya que la Orden impugnada se refiere a la fase de construcción o fabricación de las cisternas y hasta el momento en que las mismas sean declaradas aptas para el transporte, como requisito previo a su matriculación (apartado segundo, punto 1), en cambio, la competencia en materia de transporte de mercancías peligrosas es obvio que sólo entraría en juego en un momento posterior. Por su parte, la competencia estatal sobre tráfico queda ceñida a la normativa sobre circulación y, en general, a todo lo referente a la seguridad de la circulación vial, aspectos que nada tienen que ver con la cuestión debatida que se centra exclusivamente en la construcción y homologación oficial de unos elementos para el transporte de mercancías peligrosas.

Este último deslinde competencial se corrobora en las propias normas organizativas de la Administración estatal, y, en concreto, en el Real Decreto 2.619/1981, de 19 de junio, que al determinar las autoridades competentes (art. 1), deja primero a salvo las competencias de las autoridades autonómicas, y señala que el Ministerio de Industria intervendrá en la determinación de las mercancías que se consideren peligrosas, «homologación, inspecciones técnicas y las correspondientes certificaciones sobre unidades de transporte, embalaje, recipiente y equipos adicionales; normativa sobre las instalaciones de carga y descarga en las factorías y almacenes de expedición o de recepción». A la par que atribuye al Ministerio del Interior lo concerniente a la circulación de vehículos por carretera.

Puede ya entrarse a analizar los correctos preceptos recurridos, comenzando por reseñar sus contenidos.

El apartado segundo, punto 3.º, atribuye al Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía la facultad de recibir la documentación necesaria para inscribir en el Registro Oficial las cisternas y otros depósitos válidos para el transporte de mercancías peligrosas. El punto 4.º del mismo apartado concede al mismo Centro la facultad de autorizar o denegar la aprobación e inscripción. En el punto 5.º se confiere a ese Centro la potestad de asignar una contraseña de Registro para la serie de que se trate.

El apartado noveno, punto 2.º, reduce las competencias de los organismos competentes de las Comunidades Autónomas a recibir un informe de las actuaciones de la entidad colaboradora bajo cuya supervisión se efectúe la modificación o reparación de una cisterna o de otro de estos depósitos destinados al transporte de mercancías peligrosas, debiendo luego remitir aquéllos otro informe a la Administración central, «lo que supone que ésta se reserva, en definitiva, las funciones de supervisar oficialmente las reparaciones o modificaciones».

El apartado décimo excluye la intervención autonómica —al no preverla— en la cancelación de las inscripciones de un tipo de cisterna u otro depósito, así como para la anulación de las certificaciones correspondientes en los

casos que detalla, reservándose estos extremos al Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía competente en materia de seguridad industrial.

Todas las actuaciones indicadas son típicos actos de ejecución en aplicación de la normativa vigente y han de corresponder, por eso, a la Generalidad en virtud del art. 12.1.2 del Estatuto, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de industria «sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad...».

Señala la demanda, en último lugar, que no hubo extemporaneidad alguna en la presentación del requerimiento de incompetencia. El Gobierno, en la contestación a éste, afirmó que había sido presentado el día 28 de noviembre de 1985 y no el 27 y, por tanto, fuera del plazo. Pero el cajetín de la Delegación del Gobierno demuestra que la fecha de presentación fue el 27 y no el 28. Tal vez el origen de la confusión haya podido radicar en que no se adjuntó al requerimiento, por error, el certificado del Acuerdo del Consejo Ejecutivo, lo que se hizo el día 28.

En virtud de lo expuesto, se solicita que se declare la titularidad autonómica de la competencia ejercida a través de los siguientes apartados de la Orden: segundo, puntos 3, 4 y 5; noveno, punto 2; y décimo.

3. Por providencia de 12 de marzo de 1986, la entonces Sección Cuarta del Pleno acordó: admitir a trámite la demanda; dar traslado al Gobierno, a través de su Presidente, de la misma para que efectuara las alegaciones que estimara pertinentes; comunicar la admisión del conflicto al Presidente de la Audiencia Nacional a los efectos dispuestos en el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC); publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

4. En escrito de alegaciones registrado el 3 de abril de 1986, el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta del Gobierno, solicita que se desestime la demanda de conflicto y se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas, petición que se hace con fundamento en las razones que a continuación se exponen.

El conflicto está correctamente planteado y no se ha aducido en momento alguno, realmente, su extemporaneidad, sino antes bien se ha preservado el propósito de facilitar una definición jurisdiccional de la competencia. El art. 63.2 de la LOTC no determina la documentación complementaria del escrito de requerimiento.

Tras reseñar el contenido de la demanda, señala el Abogado del Estado que el intento de la Generalidad de resaltar la competencia autonómica sobre industria (art. 12.1.2 del Estatuto) frente a otros títulos estatales, lleva a disociar las competencias atinentes al proceso productivo de su fin último y, por tanto, de «su correcta y natural ubicación». Este planteamiento, llevado a sus últimas consecuencias, acabaría por vaciar de contenido la competencia estatal sobre tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 de la Constitución), puesto que inevitablemente habrá siempre una fase previa de producción industrial tanto en un camión cisterna como en la «más modesta de las señales indicadoras de tráfico», las cuales son objeto de unas normas que especifican sus características técnicas para su fabricación. La competencia estatal acerca de este título es, en sustancia, sobre legislación de las características técnicas de los objetos que intervienen en esa singular modalidad de transporte.

El escrito de la Generalidad es parco a la hora de explicar por qué predomina la «seguridad en un tema típicamente industrial» (art. 12.1.2 del Estatuto) sobre el «tráfico y circulación de vehículos a motor» (art. 149.1.21 de la Constitución) y se limita a decir que esta última cláusula nada tiene que ver con la construcción y homologación de cisternas para el transporte de mercancías peligrosas.

Tesis que no es admisible. La ordenación de este tema no se justifica en unas medidas de protección y desarrollo de la industria (art. 12.1.2 del Estatuto), sino en la seguridad del tráfico rodado ante unos más que probables riesgos en el tránsito de vehículos. Vistas las cosas así, se sitúan en el campo del art. 149.1.21 de la Constitución. Pero, además, el propio art. 12.1.2 del Estatuto de Cataluña exceptúa de la materia de industria lo relativo a seguridad, haciendo ahí una reserva en favor del Estado. Y, en este caso, las normas de seguridad industrial afectan a un sector muy específico —los vehículos de motor— que incide en el art. 149.1.21 de la Constitución, por lo cual el Estado ante la necesidad de tener una ordenación uniforme en el territorio nacional ostenta «la totalidad de las competencias de ordenación y ejecución que puedan concebirse».

El deslinde de atribuciones entre el Ministerio de Industria y el de Interior no justifica sino un régimen interno de división del trabajo y no posee alcance alguno en el deslinde competencial.

Respecto del otro título que la demanda invoca con carácter adicional, el art. 9.15 del Estatuto, aseverando que el transporte terrestre es más inherente y específico a esta controversia que el tráfico de vehículos a motor, es un razonamiento que tampoco puede ser aceptado. Por el contrario, el transporte alude al desplazamiento de personas y cosas de un lugar a otro, la circulación de vehículos a motor versa sobre un medio concreto de transporte y atiende a los aspectos de seguridad que rodea su utilización. Así, en la STC 59/1985 (fundamento jurídico 3.º), el Tribunal Constitucional sostuvo que el tráfico y circulación de vehículos a motor es una competencia estatal que no tiene las limitaciones por razón del territorio que posee la de transporte y que abarca además de las condiciones de la circulación (v.gr., señales, limitaciones de velocidad, etc...), «las condiciones que deben llevar los vehículos que circulan», puesto que las garantías de seguridad en la circulación «deben ser uniformes en todo el territorio nacional».

Esta exigencia de uniformidad se contempla también en el propio art. 11.9 del Estatuto que atribuye a la Generalidad competencias para la ordenación del transporte intracomunitario de viajeros y mercancías «sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado». La demanda, en suma, reivindica unas facultades ejecutivas que se ha reservado el Estado.

5. Por providencia de 24 de noviembre de 1992, se señaló el siguiente día 26, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia tiene por objeto la Orden de 20 de septiembre de 1985, del Ministerio de Industria y Energía, sobre normas de construcción, aprobación de tipo, ensayos e inspección de cisternas para mercancías peligrosas. Más concretamente, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna el apartado segundo, puntos 3, 4 y 5; el noveno, punto 2 y el décimo. Estos preceptos tienen en común el hecho de atribuir al Estado el ejercicio de actividades de ejecución relativas a la aprobación, inscripción y cancelación registral de tipos de cisternas, contenedores-cisterna y vagones-cisterna para el transporte de mercancías peligrosas. No se cuestiona, en cambio, la competencia estatal para establecer las normas sobre construcción, ensayos e inspección de esas cisternas, ni las que regulan los procedimientos de aprobación de sus diversos tipos, ni siquiera las que establecen requisitos procesales relativos a su inscripción y cancelación registral.

Según la Comunidad actora los preceptos impugnados invaden la competencia autonómica en materia de segu-

ridad industrial (art. 12.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), reforzada por la atinente a transportes terrestres que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad (art. 9.15 del mismo Estatuto). Por su parte, el Abogado del Estado aduce, como título habilitante de la actuación normativa debatida, la competencia estatal sobre tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 de la Constitución), así como la cláusula prevista en el art. 11.9 del propio Estatuto que, tras asumir la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del transporte intracomunitario de mercancías y viajeros, permite que el Estado se reserve excepcionalmente la ejecución directa.

2. Centrados de este modo los términos de la presente controversia constitucional, lo primero que debemos precisar es el ámbito material —transporte, tráfico o seguridad industrial— al que corresponde en nuestro ordenamiento la actividad ejecutiva de verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en la legislación estatal para la homologación de cisternas destinadas al transporte de mercancías peligrosas.

En una primera aproximación global, y a reserva de las modulaciones que deban hacerse en cada caso concreto, cabe afirmar que el núcleo fundamental de la materia de transporte lo constituyen las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de personas o mercancías. El objeto fundamental de esta materia es la acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro. No es casualidad, por tanto, que la Constitución utilice precisamente el criterio de la territorialidad o de los lugares por los cuales transcurra el transporte, para deslindar la competencia estatal de la autonómica en sus arts. 149.1.21 y 148.1.5. Desde esta perspectiva parece claro que las actividades públicas relacionadas con la fabricación y homologación de productos industriales —en este caso, de vehículos—, se refiere a una fase previa y distinta a la ulterior actividad de desplazamiento o transporte y, en consecuencia, por su objeto y contenido no cabe encuadrarlas en este ámbito material, aunque la repercusión que esas actuaciones pueden tener en la seguridad del transporte obligue a efectuar las matizaciones que luego se harán.

En cuanto a la materia de tráfico, su núcleo fundamental está conformado por las actividades públicas relativas a la ordenación del desplazamiento o circulación por las vías públicas de vehículos, peatones y animales. Junto a estas actividades, que constituyen el núcleo indiscutible de la materia de tráfico, cabe incluir en este ámbito material otras actividades, conexas por razones de finalidad con las primeras, que tienden a garantizar de forma directa e inmediata la seguridad vial. Este sería el caso, por ejemplo, de las actuaciones relativas al establecimiento de las condiciones técnicas que deben cumplir los vehículos al objeto de garantizar la seguridad del tráfico y de los requisitos técnicos que deben incorporar para proteger a los usuarios de los diversos transportes. Así lo ha reconocido este Tribunal en varias sentencias. Por ejemplo, en la STC 59/1985 se estableció que en la materia de tráfico del art. 149.1.21 de la Constitución «no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: señales, limitaciones de velocidad, etc.) sino las condiciones que deben llevar los vehículos que circulan. Apoya esta solución el hecho de que las garantías de seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresadas en el precepto mencionado, deben ser uniformes en todo el territorio nacional». En la reciente STC 181/1992, se precisa que en este título competencial cabe incluir «la regulación de los requisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de conductores y viajeros».

Así, pues, la determinación de los elementos que deben llevar los vehículos para garantizar la seguridad vial y la de las personas implicadas en los diversos transportes pertenece a la materia de tráfico. Sin embargo, en este ámbito material no cabe encuadrar la regulación de los procesos de fabricación de esos elementos ni las actividades ejecutivas de verificación reglada del cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos. Ciertamente, estas actividades, relativas al proceso de fabricación y a la homologación de los elementos que deben incorporar determinados vehículos, tienen una repercusión indirecta sobre el transporte, sobre la seguridad del tráfico e incluso sobre otras materias como la protección civil o la seguridad pública. Sin embargo, las conexiones finalistas, que ya han llevado a incluir en el ámbito del tráfico las actividades directamente relacionadas con la seguridad vial, no permiten incluir en este título cualquier medida que tenga una incidencia más o menos remota sobre la circulación.

La garantía de la seguridad en el transporte de mercancías peligrosas se asegura directamente mediante la regulación de los requisitos técnicos que deben cumplir las cisternas destinadas a este transporte y mediante la actividad normativa y ejecutiva relativa a la circulación, conducción, acompañamiento, control, vigilancia, dirección y coordinación en casos de accidente. Estas actividades sí pueden encuadrarse en las competencias de tráfico y de transporte y de hecho así ha venido haciéndose hasta la actualidad sin suscitar ningún conflicto competencial. Por ejemplo, así lo establece el Real Decreto 2.619/1981, de 19 de junio, que determina las Autoridades competentes en la materia de mercancías peligrosas. En él se atribuyen a organismos dependientes del Ministerio del Interior competentes en materia de tráfico y transportes, las actividades relacionadas con la seguridad vial y en concreto con la circulación, conducción, acompañamiento, control, vigilancia y dirección y coordinación en caso de accidente, en tanto que la homologación, las inspecciones técnicas y certificaciones relativas a unidades de transporte, embalaje y recipientes y equipos adicionales se encomiendan al Ministerio de Industria. Y es que, en rigor, no puede calificarse como actividad ejecutiva de ordenación del tráfico o del transporte la actividad técnica de contrastación limitada a comprobar si un producto industrial cumple los requisitos técnicos exigidos por la normativa aplicable. Esta actuación pública, por su objeto y contenido, corresponde a la materia de industria aunque sus efectos pueden incidir en el transporte o en la seguridad vial.

En efecto, en el núcleo fundamental de la materia de «industria» se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de sectores industriales, a la regulación de los procesos industriales o de fabricación y, más precisamente en la submateria de seguridad industrial, las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en las mismas. Este es, precisamente, el contenido de los preceptos impugnados, que como hemos repetido se refieren a las actividades de homologación e inscripción de tipos de cisternas. Así parece reconocerlo también la propia Orden recurrida del Ministerio de Industria al atribuir explícitamente las competencias ejecutivas debatidas al Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía «competente en la materia de seguridad industrial» [por ejemplo, en el apartado primero, 1 se amplía el Registro Oficial de tipos de unidades destinadas al transporte de mercancías peligrosas por carretera ya existente en el Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía «competente en materia de Seguridad Industrial», incluyendo en él a los contenedores-cisterna y vagones-cisterna para el transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril; en el apartado segundo, 3 se fijan los documentos que, para inscribir un tipo

de cisterna, deberán presentarse al Centro Directivo «competente en materia de seguridad industrial». Lo mismo sucede en el apartado quinto; en el sexto b) y en el décimo].

3. En la materia de industria, según establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 12.1.2), la Generalidad ha asumido la competencia exclusiva «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica 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». El Estado podrá dictar, pues, normas relativas a la seguridad industrial, entendida no sólo como seguridad de las instalaciones sino de los productos industriales, pero la ejecución de esta normativa —y de la que hipotéticamente pueda dictar la Comunidad Autónoma completando las disposiciones estatales— corresponde a la Generalidad de Cataluña. Esto no obsta, como veremos, para que el Estado pueda establecer los registros que estime necesarios para ejercer sus competencias; aunque al establecer el régimen jurídico de esos registros deberá respetar las competencias de ejecución que pueden haber asumido las Comunidades Autónomas.

4. De acuerdo con las precisiones que acaban de hacerse, es posible abordar ya el análisis particularizado de los preceptos recurridos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña:

a) El apartado segundo, punto 3, ordena que el fabricante o importador que desee inscribir en el Registro Oficial un tipo de cisterna o de contenedor de los descritos en la Orden presente la documentación que allí se enumera en el correspondiente Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía. El punto 4 del mismo apartado, concede a este Centro la facultad de autorizar o denegar la aprobación del tipo y su consecuente inscripción en el Registro Oficial y añade que, «en todo caso, la resolución será comunicada al interesado y al órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente al lugar donde estuviese radicada la empresa fabricante».

Estas actuaciones poseen el alcance propio de las potestades ejecutivas de la normativa estatal. Se trata de actos de gestión atinentes a la actividad de registro y aprobación de tipos. No hay aquí innovación normativa alguna, sino meros actos de ejecución de acuerdo con la normativa estatal y encaminados al control de las características técnicas en ella fijadas. En este contexto, conviene traer a colación que la Orden impugnada incorpora unos muy extensos Anexos donde se regulan con mucho detalle, entre otros extremos, las características técnicas de los proyectos y su construcción.

Este Tribunal, en la STC 110/1991 (fundamento jurídico 3.º) ya estableció que la aprobación de tipo o modelos, previa a la fabricación, importación o comercialización —en este caso en materia de metrología— realizada de acuerdo con las directrices técnicas establecidas en la legislación estatal es «un acto de ejecución que como tal corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia». Del mismo modo, la STC 236/1991, al analizar la actividad de registro del control metrológico (fundamento jurídico 6.º), mantuvo que cualquiera que sea la opinión que se sustente sobre la naturaleza y el alcance de la función registral, la inscripción supone el reconocimiento de que el solicitante —fabricante o importador— cumple con los requisitos técnicos que aseguran el mantenimiento del tipo, y, por tanto, «se trata de un acto reglado de estricta comprobación de las condiciones fijadas en una normativa, acto que equivale a una autorización y posee naturaleza ejecutiva. En general, a diferencia de la ordenación o regulación del registro, que es actividad normativa, no sólo la inscripción sino toda la llevanza del registro, constituye actuación estrictamente ejecutiva».

De hecho, ya en la STC 87/1985, relativa a la autorización y registro de alimentos, se había dejado claro que, en virtud precisamente de la unidad del mercado español, las Comunidades Autónomas competentes, eran las titulares de la potestad de autorizar y anotar registralmente los productos que pretendieran «penetrar en el mercado español por o en Cataluña».

Por consiguiente, las facultades atribuidas al mencionado Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía por los puntos 3 y 4 del apartado segundo de la Orden recurrida corresponden a la Generalidad de Cataluña respecto de las empresas fabricantes o importadoras radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma.

b) El punto 5 de este mismo apartado segundo faculta al Centro Directivo para que, «en los casos en los que se apruebe el tipo», se les asigne una contraseña de Registro para la serie, que estará formada con la numeración que a continuación explica.

Para enjuiciar este precepto debe tenerse presente que, como queda dicho, el Estado puede establecer un registro único de alcance general. La Comunidad actora acepta esta premisa y, en consecuencia, no pone en cuestión los preceptos en los que se consagra el referido Registro. En un supuesto similar al que aquí nos ocupa ya advertimos que el Estado, en virtud de sus competencias normativas, puede establecer y regular el régimen jurídico del Registro unitario, fijando las directrices técnicas y de coordinación necesarias para garantizar la centralización de todos los datos, aunque esta regulación no puede desconocer las competencias ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas entre las que «debe considerarse incluida la de recibir, comprobar y conceder o denegar la inscripción en el único registro, así como los actos de ratificación, cancelación o revocación que en su caso proceda adoptar» (STC 236/1991), en estas cuestiones el Estado debe aceptar «el efecto vinculante de las propuestas» que le dirijan las Comunidades Autónomas competentes (STC 17/1991, fundamento jurídico 12). En suma, mediante los oportunos mecanismos de colaboración deberán hacerse compatibles las competencias estatales para armonizar y centralizar la información y las autonómicas de ejecución.

Sentadas estas premisas, debe concluirse que el apartado segundo punto 5 no concilia el orden competencial. Se limita a facultar al Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía competente en materia de seguridad industrial para que, «en los casos en los que se apruebe el tipo», se les asigne una determinada contraseña de Registro para la serie. La atribución de esta contraseña, en la medida en que se limita a dar publicidad de la inscripción registral y no impide la existencia de otras contraseñas, puede considerarse incluida en la competencia estatal de establecimiento y organización del registro unitario y general.

c) El apartado noveno, punto 2, establece que la entidad colaboradora, bajo cuya supervisión se efectúe la reparación de una cisterna, contenedor-cisterna o vagón-cisterna para el transporte de mercancías peligrosas, «informará de sus actuaciones al Organismo competente de la Comunidad Autónoma correspondiente al emplazamiento del taller en el que se efectúe la reparación y, una vez terminada ésta, emitirá el correspondiente informe del que remitirá copia al Órgano antes citado». La Administración actora afirma que esta previsión reduce la competencia de las Comunidades Autónomas a recibir un informe de las modificaciones y remitir otro a la Administración central, que se reserva la función de supervisar esas reparaciones. Mas no es ésta la única interpretación que puede hacerse de este precepto ni tan siquiera la más evidente y ello obliga a optar, de entre las varias posibles, por aquella interpretación que más se adecúa a las reglas constitucionales y estatutarias de deslinde competencial. Habrá

así de entenderse que la actividad de control de las reparaciones y modificaciones de estas cisternas efectuadas bajo la supervisión de las entidades colaboradoras incumbe «al organismo competente de la Comunidad Autónoma» y a los efectos de este proceso a la Generalidad de Cataluña. Pues este extremo atañe, de nuevo, a una función claramente ejecutiva. Interpretado de este modo, no puede entenderse que el apartado noveno, punto 2 invada la competencia de la Administración actora.

d) Por último, el apartado décimo afirma que, previa instrucción del correspondiente expediente, el Centro Directivo del Ministerio de Industria y Energía podrá declarar la cancelación de la inscripción de un tipo de cisterna o de otro de estos depósitos, así como la anulación de las certificaciones correspondientes en los siguientes casos: cuando las unidades nuevas no se fabriquen de acuerdo con el tipo; y cuando las unidades en circulación dejen de cumplir las condiciones de seguridad exigibles. Denuncia el Consejo Ejecutivo de la Generalidad que esta regulación excluye la intervención autonómica, atribuyendo todas estas competencias ejecutivas al citado Centro. De nuevo, esta tacha de incompetencia es cierta y hay que admitir que si la Generalidad ostenta la competencia para la inscripción en razón del territorio donde esté radicada la empresa fabricante o importadora debe, lógicamente, tener la paralela facultad de cancelar tales inscripciones o de anular certificaciones en los casos de incumplimiento de la normativa vigente, actuaciones que caen igualmente en el seno de las facultades ejecutivas.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la titularidad de las competencias ejecutivas previstas en la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 20 de septiembre de 1985, apartado segundo, puntos 3 y 4; y apartado décimo; y, en consecuencia, que los mismos no son de aplicación directa en el territorio de dicha Comunidad Autónoma.

2.º Desestimar la demanda en todo lo demás.

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

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

28340 Pleno. 204/1992, de 26 de noviembre de 1992. Cuestión de constitucionalidad 2.414/1991. En relación con el art. 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Venayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos,