

18771

Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad número 80/1983.—Sentencia número 83/1984 de 24 de julio.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad número 80/1983, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, por posible inconstitucionalidad de la base XVI, párrafo 9.º, de la Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases de la Sanidad Nacional.

Han sido partes el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, y el Fiscal general del Estado, y Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante comunicación que tuvo entrada en este Tribunal el 11 de febrero de 1983, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia promovió, según lo previsto en el artículo 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT), cuestión de inconstitucionalidad de la base XVI, párrafo 9.º, de la Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases de la Sanidad Nacional, por presunta contradicción con los artículos 14, 35 y 38 de la Constitución española. Dicha cuestión se suscitó en el recurso contencioso-administrativo, seguido ante esa Audiencia Territorial con el número 8.0/1981, que fue interpuesto por don Heliodoro Collado López contra resoluciones del Consejo General de Colegios de Farmacéuticos de España y Junta de Gobierno del citado Colegio de Valencia, denegatorias de autorización para la apertura de una Oficina de Farmacia en la ciudad de Requena.

La pertinencia de formular la cuestión de inconstitucionalidad—en cuanto dicha base legal limita en el territorio nacional el establecimiento de Oficinas de Farmacia, siendo desarrollada a nivel reglamentario con limitaciones en función del número de habitantes y distancias entre las Oficinas, que pudieran estar en contradicción con los referidos mandatos constitucionales—fue planteada por la Sala a las partes en el proceso y al Ministerio Fiscal, mediante providencia de 6 de diciembre de 1982.

En su escrito de alegaciones acerca de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, la parte actora en el recurso contencioso-administrativo dejó al mejor criterio de quien correspondiera resolver sobre la pertinencia de elevar dicha cuestión. El Ministerio Fiscal estimó que era procedente plantearla y las demás partes personadas se opusieron.

Evacuado el trámite de audiencia, por auto de 28 de diciembre siguiente la Sala acordó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

A la comunicación de la Audiencia Territorial se adjunta testimonio de los autos principales y de las alegaciones que, sobre la procedencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, hicieron las partes y el Ministerio Público.

2. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia fundamentó su resolución en base a las siguientes consideraciones jurídicas:

a) Que la base XVI de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944 en su párrafo noveno, al disponer que «queda regulado y limitado en el territorio nacional el establecimiento de oficinas de farmacia, incluso con las amortizaciones que sean precisas, dejando a salvo los intereses de la propiedad...», viene a establecer unas limitaciones para el establecimiento de oficinas de farmacia en función al número de habitantes y distancias entre establecimientos, particularmente concretadas en el desarrollo reglamentario de la base por el Decreto de 31 de mayo de 1957 y disposiciones complementarias, Ordenes de 1 de agosto y 12 de diciembre de 1959, Decreto de 1 de diciembre de 1960 y Orden de 23 de junio de 1961, y en la actualidad por el Real Decreto de 14 de abril de 1978, Ordenes ministeriales complementarias de 21 de noviembre de 1977 y 17 de enero y 31 de julio de 1980.

b) Que las limitaciones al establecimiento de farmacias pudieran estar en contradicción con lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución en cuanto establece el derecho de todos los españoles al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio, ya que suponen de hecho negar, a quien ha obtenido el título que lo habilita para ello, el derecho a trabajar en la profesión que ha elegido, y en el lugar en que libremente elija su residencia.

c) Que en texto del artículo 36 de la Constitución, cuando señala que la Ley regulará el ejercicio de las profesiones tituladas, antes que contradecir la posible inconstitucionalidad del bloque normativo antes aludido, parece confirmarla, cuando

habla de regulación, no de impedimento o restricción de ejercicio, pues éste se supone para poder ser regulado en sus distintos aspectos, y no puede desprenderse de ese texto que se pueda negar el ejercicio de una profesión titulada a quien posee el correspondiente título.

d) Que el bloque normativo de referencia pudiera estar en contradicción con el principio de igualdad y de no discriminación de los españoles ante la Ley, que proclama el artículo 14 de la Constitución, en cuanto el sistema actual lleva no sólo a una imposibilidad de hecho de acceder todos los titulados a las oficinas de farmacia posibles, sino a que se acceda normalmente a las mismas, no por sistemas selectivos o de antigüedad, sino en base a las posibilidades económicas que permitan satisfacer el correspondiente traspaso de la oficina.

e) Que igualmente pudiera estar por contradicción la normativa vigente con el principio de libertad de empresa, que establece el artículo 38 de la Constitución, dado que nos encontramos ante una profesión liberal, y que los argumentos utilizados en pro del sistema restrictivo de apertura de oficinas de farmacia pudieran ser también utilizados en el ejercicio de otras profesiones liberales, y ello aun cuando se trate de un sistema de precios controlados, pues en definitiva los costos, entre los que hay que mencionar los traspasos—presumiblemente elevados por la imposibilidad de libre apertura—, repercuten sobre el precio de los medicamentos, y ello en definitiva en perjuicio del consumidor.

f) Que el recurso contencioso-administrativo del que conocía la Audiencia tenía por objeto la impugnación de resoluciones por las que se denegó autorización para la apertura de una oficina de farmacia en base a que no guardaba los límites de distancia a otras oficinas y de población que establece la normativa vigente antes citada, de donde la constitucionalidad o no de tales límites había de ser decisiva en la resolución del recurso.

3. Mediante providencia de 23 de febrero de 1983, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión planteada y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.2 de la LOT, dar traslado de la misma al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo común e improrrogable de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen procedentes; y, asimismo, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

Dentro de dicho plazo comparecieron y alegaron el Gobierno, a través del Abogado del Estado, y el Fiscal general del Estado.

4. Mediante escrito de 18 de marzo de 1983 compareció en el proceso el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos, representado por la Procuradora doña María Gracia Garrido Entrena, en demanda de audiencia en la cuestión de inconstitucionalidad y de conocimiento de los autos. Mediante auto de la Sección Tercera de este Tribunal, de fecha 23 de marzo siguiente, se acordó no acceder a lo solicitado, en base a las limitaciones que establece el artículo 37.2 de la LOT en cuanto a la legitimación para comparecer en las cuestiones de inconstitucionalidad, que integra un proceso estrictamente objetivo en el que, en ningún caso, pueden hacerse valer derechos subjetivos o intereses legítimos, sin que tales limitaciones supongan, por tanto, la existencia de indefensión. Frente a dicho auto, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 93.2 de la LOT, se presentó recurso de súplica que se tuvo por planteado mediante providencia de 20 de abril de 1983, que concedía al Abogado del Estado y al Fiscal general del Estado el plazo común de tres días para que dentro del mismo alegaran lo procedente sobre el recurso interpuesto. Tanto el Abogado del Estado como el Fiscal general del Estado se opusieron a la estimación de la súplica que fue desestimada por auto dictado por el Pleno de este Tribunal con fecha 5 de mayo de 1983, en el que, a los argumentos utilizados por el auto anterior, se añade, según lo alegado por el Fiscal general del Estado, la posibilidad de que ya dispuesto la entidad recurrente de alegar en el proceso contencioso-administrativo en donde la cuestión se suscitó todo cuanto estimó procedente acerca de la misma.

5. Comienza el Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada, por señalar que la compatibilidad que ha de juzgarse con la Constitución es la del texto estricto de la norma legal cuestionada, en cuanto contiene la previsión de regulación y limitación en el territorio nacional de oficinas de farmacia, excediendo del proceso de inconstitucionalidad la posibilidad de juzgar el texto en función de su desarrollo reglamentario, como parece apuntar la Sala proponente. En este proceso, debe hacerse pues abstracción de cuales hayan de ser las limitaciones que en cada momento establece la norma cuestionada. La norma legal no las contiene, simplemente prevé la legitimidad de su establecimiento, referidas, según parece, al emplazamiento de las oficinas de farmacia, y es esta legitimidad en abstracto lo único que puede cuestionarse.

Con carácter subsidiario, plantea al Abogado del Estado la cuestión de si el establecimiento de oficinas de farmacia, se corresponde con los llamados «derechos de libertad», o se trata más bien de un «derecho de participación» para el acceso a una función pública. La distinción tiene importancia, en la medida en que la Sala proponente de la cuestión baraja elementos normativos propios de los dos criterios. Si bien, por un lado da por vulnerados los artículos 35, 36 y 38 de la Constitución

española, por otro lado alude a la posible lesión del principio constitucional de igualdad, reprochando al bloque normativo de referencia el que se acceda a las oficinas de farmacia «no por sistema selectivo o de antigüedad, sino en base a las posibilidades económicas que permitan satisfacer el correspondiente traspaso de la oficina». Esta última consideración acreditaría indiscutiblemente la lesión del principio de igualdad, si el servicio farmacéutico no fuera simplemente un servicio al público, ordenado administrativamente, sino un auténtico servicio público, que permitiera caracterizar el desempeño de una farmacia como función o cargo público en el sentido del artículo 23 y más específicamente del 103 de la Constitución. Sin embargo, y al mismo tiempo, no podrían invocarse los principios de derecho al trabajo y libertad de empresa que tienen su proyección adecuada, cuando se trata de profesiones o actividades que no constituyen una función pública.

El caso es, en opinión del Abogado del Estado, que, en el derecho español, la ordenación farmacéutica responde a un esquema diverso al de la función pública. No es pues exigible que el establecimiento de oficinas de farmacia se ajuste a condiciones de preferencia por razones de capacidad y mérito, bastando para que la ordenación respete el principio constitucional de igualdad que en aquella no existan elementos de discriminación, entendiendo por tales los que derivan injustificadamente del propio enunciado de la norma, y no de circunstancias de hecho ajenas a la misma.

Sobre esta base, plantea el Abogado del Estado la cuestión de si el derecho actuado en el proceso, consistente en la instalación de una farmacia, se debe tipificar en el ámbito del derecho al trabajo (artículo 35) o en el de la libertad de empresa (artículo 38).

En este sentido, entiende el Abogado del Estado que la profesión farmacéutica, como campo de actividades habilitadas por la posesión de un título profesional específico, excede ya del simple supuesto de «tener farmacia», y de acuerdo con ello, el derecho que se vería directamente afectado por virtud de las limitaciones vigentes, sería el de libre empresa, pues de tener éste alguna proyección respecto a la comercialización de productos farmacéuticos, sería precisamente en el establecimiento de oficinas de farmacia. Esto no significa negar un influjo indirecto sobre el derecho al trabajo, puesto que se limita por causas objetivas una actividad para la que el titulado se encuentra plenamente habilitado. Sin embargo, aún bajo esta perspectiva, no parece atinada al Abogado del Estado la distinción que introduce la Sala promotora de la cuestión entre «regulación y restricción» como si ambos conceptos fueran excluyentes. El artículo 36 de la Constitución española establece una reserva legal para una regulación cuyo contenido se deja indeterminado en el propio precepto y que corresponde precisar al legislador. Y toda la previsión de regulación, lleva implícita la habilitación de límites, puesto que el mayor grado de libertad se produce obviamente por la ausencia de regulaciones.

Partiendo, pues, de que las limitaciones inciden en el ámbito del derecho a la libre Empresa, y sólo indirectamente en el derecho al trabajo, una consideración conjunta de ambos, permite afirmar que, en principio, la limitación en el establecimiento de farmacia por razón de distancia y por núcleos de población puede responder a exigencias adecuadas a los intereses generales de carácter sanitario de ordenación farmacéutica.

En efecto, por una parte, limitar la ubicación de oficinas de farmacia condicionada a distancias y número de habitantes puede cumplir una función equivalente a una planificación global, aunque menos intensa, tendente a lograr una distribución equilibrada de aquellos establecimientos. Y es que la prohibición de instalar farmacias en un lugar próximo a otro establecimiento de la misma dedicación puede facilitar un efecto «diseminador» de la localización de farmacias, y con ello ofrecer un mejor servicio a la población, evitando una concentración excesiva de locales de farmacia en determinadas zonas, en perjuicio de otras que podrían verse privadas de este servicio. Y otro tanto cabría decir respecto de los límites derivados por censo de población, pues cuando existe una población ya cubierta el impulso empresarial o profesional se ve orientado hacia otros núcleos peor servidos.

La cuestión se situaría entonces en determinar si estos límites son compatibles con el derecho de libre empresa. A juicio del Abogado del Estado, tales límites quedan suficientemente legitimados en el artículo 43 de la Constitución, cuyo apartado 2.º atribuye a los poderes públicos una competencia general para organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. El último párrafo de este apartado, al decir que «la ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto», parece someter toda esta variada gama de medidas limitadoras al principio de reserva de Ley. En consecuencia, habrá de ser la Ley la que, ponderando las circunstancias de hecho que concurren en el problema, habrá de concretar y precisar aquellos límites. Y en tanto ello no se produzca, hay razones suficientes para estimar que las limitaciones reglamentarias vigentes tienen suficiente cobertura constitucional.

6. El Fiscal general del Estado comienza en sus alegaciones por examinar el proceso contencioso-administrativo en que la cuestión de inconstitucionalidad se suscita, para afirmar que, posiblemente, la cuestión propuesta entraña antes una duda de

interpretación y consiguiente aplicación de normas administrativas que una duda constitucional.

Tal afirmación resulta de considerar la normativa en torno a la cual surgió el debate en el proceso ordinario. Así el Real Decreto 909/1978, de 14 de abril, en su artículo 3.º, después de reiterar principios contenidos en la referida Ley de Bases, establece que el número total de oficinas de farmacia no podrá exceder de una por cada 4.000 habitantes, «salvo cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: ... b) cuando la que se pretenda instalar vaya a atender un núcleo de población de, al menos, 2.000 habitantes».

Desde el momento en que el actor en el proceso acreditaba la atención posible a una población superior a 2.000 habitantes parece que su solicitud se ajustaba a la norma. No obstante, la Orden ministerial de 21 de noviembre de 1979 vino a establecer que: «El núcleo de población deberá hallarse separado del resto del conjunto urbano por un accidente natural o artificial (río, barranco, canal, vía de ferrocarril, autopista o similares) o por una zona no urbanizada sin todos los servicios exigidos legalmente (art. 3.º, 2).»

De esta manera con la Orden ministerial, vino a imponerse una restricción más a las ya existentes en la materia. Pero es que, por otra parte, esa Orden entró en vigor dos días después de la fecha en que el actor formuló la petición de apertura de farmacia. Y así las cosas, el problema que se presenta ante el órgano judicial era tan sólo de interpretación: ¿se aplica o no tal restricción: a) por el rango de la norma que la establece; b) por la fecha, en relación con el caso concreto, de entrada en vigor?

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, señala el Fiscal general del Estado, junto a ciertas referencias de Derecho comparado, que el problema, en esencia, se resume, en sus diversas vertientes doctrinales, jurisprudenciales y legislativas, en una tensión interés privado-interés público. Aquél lleva a adoptar un sistema de libertad de establecimiento —sin perjuicio de la actividad de policía sanitaria—, mientras que éste propugna un condicionamiento a la apertura de la farmacia, a fin de tomar en consideración primaria el interés público que es necesario atender y cuyo cuidado compete a la Administración. Y la tensión deriva de que estamos ante una actividad privada con proyección pública, puesto que se encamina a satisfacer necesidades generales de carácter asistencial, y la atención de tales necesidades está reclamando un equilibrio entre el interés de quien ejerce o pretenda ejercer la profesión y el de aquellos hacia los que la profesión se ejerce.

En cualquier caso, lo que se postula del Tribunal Constitucional no es que con su decisión abunde en favor de una u otra de las tesis en presencia, sino que a la vista del ordenamiento vigente proclame si los preceptos cuestionados están o no en disconformidad con los preceptos constitucionales que han sido invocados por la Sala proponente.

En cuanto al artículo 35 de la Constitución, llama la atención el Fiscal general del Estado sobre el hecho de que, a diferencia de otros ordenamientos, no consta en el texto español el derecho a elegir el lugar de trabajo, y de que consciente el Tribunal ordinario de esta diferencia, pretende completar dicho artículo con la disposición contenida en el artículo 19, según el cual: «Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia...» Sin embargo, no comparte el Fiscal este enfoque, puesto que, con independencia de la naturaleza distinta y específica de los derechos que en ambos preceptos se contemplan, incluso con protección distinta por imperativo del artículo 53.2 del texto constitucional, es obvio que el derecho a elegir residencia y el derecho a ejercer una determinada profesión en una determinada población o lugar dentro de ella, no son cosas complementarias. No siempre que se accede a una función pública, mediante la que se adopta una determinada profesión, se puede ejercitar esa libertad de residencia, ya que ésta vendrá condicionada por la localización del puesto de trabajo, y no a la inversa.

En lo que se refiere al artículo 36, deduce el Fiscal una doble consecuencia: a) que existe una reserva en favor de la Ley; b) que las profesiones tituladas pueden ser reguladas, si quiera sea por aquel mecanismo normativo. El límite de tal regulación legal vendrá, en todo caso, determinado por lo dispuesto en el artículo 53.1 del texto constitucional. Ahora bien, de la base XVI, párrafo 9.º, de la Ley tantas veces citada, no se obtiene más que una afirmación: que queda limitado en el territorio nacional el establecimiento de oficinas de farmacia, y esto, a juicio del Fiscal, no afecta al contenido esencial del derecho al ejercicio de la profesión de farmacéutico, puesto que el título universitario faculta no solamente para abrir o establecer farmacias, sino para un marco de actividades bastante más amplio y para cuyo desarrollo no se exige más que la posesión del correspondiente título.

Respecto a la invocación del artículo 14, señala el Fiscal que parece encubrir la disconformidad del Tribunal proponente con la ordenación farmacéutica antes que una presunta vulneración del principio de igualdad, puesto que, si en definitiva se estableciera un sistema selectivo la posibilidad de participar en la selección sería general, pero solamente los seleccionados podrían desempeñar la función. Incluso con un sistema de absoluta libertad de apertura de farmacias, como la instalación de todas y cada una de ellas, supone un importante dispendio económico, solamente aquellos que estuvieran en condición de

hacerlo podrían establecer la oficina, quedando al margen de tal posibilidad quienes no dispusiesen de tales medios económicos. En todo caso, la proporcionalidad entre la limitación al establecimiento en el territorio nacional de oficinas de farmacia y el fin que con ella se pretende alcanzar, la mejor satisfacción del interés público, parece razonable y enmarcable entre aquellos supuestos que no inciden en la interdicción de discriminación contenida en dicho artículo 14.

Bajo un mismo prisma también resulta irrelevante para el Fiscal general del Estado la referencia al artículo 38 del texto constitucional, puesto que si bien la instalación de una oficina de farmacia supone una instrumentalización mercantil, este instrumento tiende a satisfacer una necesidad social de carácter básico, cual es la sanitaria, lo que de suyo la excluye del concepto de Empresa mercantil, a la vez que tales oficinas quedan excluidas básicamente de la idea de «economía de mercado», puesto que ni puede jugar la libre concurrencia de productos y precios, dada la específica regulación de éstos, ni la libre competencia, como no sea por la atención personal que a los usuarios se presta. Ciertamente, con el transcurso del tiempo, han venido asimilándose cada vez más a otros establecimientos de productos de consumo, pero cierto también que el tipo de producto sobre el que se actúa, los riesgos de su indebido suministro al público, e incluso la desatención al mismo por carencia o insuficiencia de ellos, les diferencian de manera notable de aquel otro tipo de establecimientos.

Tras este análisis, del cual se deduce que no existe discordancia entre la norma legal cuestionada y los preceptos constitucionales enunciados, reitera, por último, el Fiscal general del Estado la improcedencia de examinar, por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad, el resto del cuadro normativo integrado por una serie de normas reglamentarias a las que se refiere la Sala proponente, y en virtud de las cuales se impidió al recurrente en el proceso contencioso-administrativo el establecimiento de una oficina de farmacia, pues la aplicabilidad de tales disposiciones es problema que la Sala pudo y debió resolver en uso de la competencia que a su jurisdicción corresponde.

Por todo lo anterior, la Fiscalía General del Estado es del parecer que debe desestimarse la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia.

7. Por providencia del Pleno de 12 de julio corriente se señaló el 19 del mismo mes de julio para la deliberación y votación de esta sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El problema que hemos de resolver con carácter previo es el que suscita el Ministerio Fiscal cuando objeta, en su escrito de alegaciones, la pertinencia de la cuestión de inconstitucionalidad propuesta al enjuiciamiento de este Tribunal. Considérese, en efecto, el Fiscal general del Estado que tal cuestión se refiere a ciertas dificultades de interpretación y aplicación de normas reglamentarias —en particular, de las restricciones al establecimiento de farmacias contenidas en la Orden ministerial de 21 de noviembre de 1979—, antes que a la posible inconstitucionalidad de una norma con rango legal, de cuya validez dependa el fallo en el proceso «a quo».

Que la norma legal cuestionada sea o no aplicable al caso concreto es, sin duda, un requisito para admitir la cuestión de inconstitucionalidad y obviarla supondría una desnaturalización de este instrumento procesal. No obstante, según declaró este Tribunal en su sentencia 17/1981, de 1 de junio, el órgano de la jurisdicción ordinaria que plantea la cuestión es, en principio, el competente para determinar cuáles son efectivamente las normas aplicables al caso que ha de resolver, por lo que el control que realice el Tribunal Constitucional sobre dicho requisito no puede sustituir a aquella competencia, y sólo cuando de manera evidente, sin necesidad de un análisis de fondo, la norma cuestionada sea, según principios jurídicos básicos, inaplicable al caso en donde la cuestión se suscita, cabrá declarar inadmisibile por esta razón una cuestión de inconstitucionalidad.

La presente cuestión somete al juicio de constitucionalidad la base XVI de la Ley de Bases de Sanidad Nacional, de 25 de noviembre de 1944, en cuanto dispone en su párrafo 9.º que «queda regulado y limitado en el territorio nacional el establecimiento de farmacias», y el proceso en que la cuestión se promueve tuvo su origen en un recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a determinadas resoluciones denegatorias de autorización para la apertura de una oficina de farmacia, en aplicación de disposiciones reglamentarias restrictivas que traen su causa de aquel precepto legal.

No es, por tanto, posible afirmar que la cuestión planteada acerca de la constitucionalidad de dicho precepto carezca «prima facie» de relevancia para la solución del proceso en que fue suscitada. Antes al contrario, existe cuando menos una cierta apariencia de racionalidad en la afirmación del Tribunal proponente relativa a la dependencia entre la constitucionalidad de la norma legal cuestionada y el fallo en el asunto concreto sometido a su enjuiciamiento, y ello, según se acaba de indicar, es motivo bastante para que haya de ser desechada la referida objeción del Fiscal a la pertinencia de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

2. La cuestión que nos ocupa se refiere a una norma legal preconstitucional, cuya posible contradicción con el ordena-

miento constitucional posterior pudo ser examinada y resuelta por el Tribunal ordinario proponente, aunque éste ha optado por deferir la cuestión a esta jurisdicción constitucional.

Las dudas que el Tribunal proponente alberga nacen de la cuestionable compatibilidad que, a su entender, se da entre lo que se dispone en los artículos 14, 35.1 y 38 de la Constitución (en uno de los considerandos del Auto de 28 de diciembre de 1982 se hace referencia también al artículo 38 CE), de una parte, y, de la otra, la base XVI, párrafo noveno, de la Ley de 25 de noviembre de 1944. Como la lectura del citado auto permite colegir sin lugar a dudas y se hace explícito en el mismo considerando a que antes nos referíamos (que alude, no a la norma cuestionada, sino al «bloque normativo») las dudas que conducen al planteamiento de la cuestión no surgen, sin embargo, del simple contraste entre las normas constitucionales y la norma legal cuestionada, sino más bien de la comparación entre aquéllas y las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de ésta, normas cuyo rango infralegal expresamente se reconoce en el primer considerando del mencionado auto.

Aceptando, desde luego, esta última valoración, cuya consecuencia ineluctable es la de considerar fuera de nuestra competencia en esta vía el examen de constitucionalidad de dichas disposiciones infralegales que deben ser controladas por la jurisdicción contencioso-administrativa, y ciñéndonos en exclusiva al estudio del precepto legal impugnado, la decisión sobre la cuestión que se nos propone exige, en primer término, el análisis de los siguientes extremos:

a) Si la limitación al establecimiento de farmacias, en general, implica una violación del artículo 14 de la Constitución española.

b) Si los derechos proclamados en los artículos 35.1 y 38 de la Constitución son susceptibles de ser limitados o regulados y, en caso afirmativo, ¿cuál debe ser el rango de la norma que opera la limitación o regulación?

c) Si la regulación legal a que se refiere el artículo 38 de la Constitución española puede entrañar una limitación al ejercicio de las profesiones tituladas.

Sólo una vez dilucidadas estas cuestiones, que tratamos en el siguiente fundamento, será posible avanzar en el razonamiento.

3. La respuesta al primero de los interrogantes planteados no ofrece, ciertamente, dificultad alguna. La igualdad ante la Ley que consagra el artículo 14 de la Constitución puede ser entendida también, según reiteradamente hemos declarado, como igualdad en la Ley, es decir: como obligación del Legislador de no establecer distinciones artificiosas o arbitrarias entre situaciones de hecho cuyas diferencias reales, si existen, carecen de relevancia desde el punto de vista de la razón de ser discernible en la norma, o de no anudar consecuencias jurídicas arbitrarias o irrazonables a los supuestos de hechos legítimamente diferenciados. Todo ello, claro está, además de la interdicción de tener en cuenta como criterios de diferenciación aquellos elementos (nacimiento, raza, sexo, etcétera), que el precepto expresamente menciona. No implica sin embargo este precepto, en modo alguno, la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, pues esta igualdad real, cuya procura encomienda la Constitución (artículo 9.2) a todos los poderes públicos y que es una finalidad propia del Estado social y democrático de derecho, no impide que, en la práctica, el ejercicio de determinadas actividades requiera la posesión de determinados medios. Configurado en la forma que hoy lo está el ejercicio de la actividad de dispensación al público de las especialidades farmacéuticas, ni puede entenderse que sea contrario al principio de igualdad ante la Ley subordinar ese ejercicio a la posesión de un determinado título académico, ni afecta a tal principio el hecho de que los titulados que quieran ejercer su profesión como titulares de una oficina de farmacia hayan de contar con los medios propios para instalarla.

En segundo término, suscitábamos en el fundamento anterior la cuestión de la posibilidad de limitar o regular el ejercicio de los derechos que consagran los artículos 35.1 y 38 de la Constitución española y, en caso afirmativo, ¿cuál debe ser el rango de la norma limitativa o reguladora?

Planteadas en estos términos la cuestión, y sin detenernos en el análisis de ambos preceptos, en el segundo de los cuales predomina, como es patente, el carácter de garantía institucional, la respuesta afirmativa al primero de los interrogantes que la misma incluye se impone como evidente. Son numerosísimas las normas de nuestro Derecho que disciplinan, regulan y limitan el ejercicio de profesiones y oficios, imponiendo para ello multitud de requisitos diversos, entre los cuales se cuenta, por ejemplo, para determinadas profesiones y entre ellas las de farmacéutico, la posesión de un determinado título académico y/o la afiliación a un Colegio profesional. Nada hay por tanto en la Constitución que excluya la posibilidad de regular y limitar el establecimiento de oficinas de farmacia, como tampoco nada que impida prohibir que se lleve a cabo fuera de estas oficinas la dispensación al público de especialidades farmacéuticas, pues el Legislador puede legítimamente considerar necesaria esta prohibición o aquella regulación para servir otras finalidades que estima deseables. En el presente caso, el Abogado del Estado ha aducido en apoyo de la legitimidad constitucional de la finalidad perseguida con la limitación, el

mandato del artículo 43.2 de la Constitución española y bien puede entenderse así, aunque, como es evidente, tampoco es ello necesario, pues si bien los principios rectores que contiene el capítulo III del título II de la Constitución se imponen necesariamente a todos los poderes públicos, nada impide que éstos se propongan otras finalidades u objetivos no enunciados allí, aunque tampoco prohibidos.

Respuesta menos fácil tiene, en apariencia, el segundo de los mencionados interrogantes, pues si bien el tenor literal del artículo 53.1 de la Constitución española, que se refiere a todos los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II del título I, impone la reserva de Ley y al Legislador la obligación de respetar el contenido esencial de tales derechos y libertades, es evidente, de una parte, que no hay un «contenido esencial» constitucionalmente garantizado de cada profesión, oficio o actividad empresarial concreta y, de la otra, que las limitaciones que a la libertad de elección de profesión u oficio o a la libertad de empresa puedan existir no resultan de ningún precepto específico, sino de una frondosa normativa, integrada en la mayor parte de los casos por preceptos de rango infralegal, para cuya emanación no puede aducir la Administración otra habilitación que la que se encuentra en cláusulas generales, sólo indirectamente atinentes a la materia regulada y, desde luego, no garantes de contenido esencial alguno. La dificultad, como decimos, es sin embargo sólo aparente, pues el derecho constitucionalmente garantizado en el artículo 35.1 no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio, ni en el artículo 38 se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden. La regulación de las distintas profesiones, oficios o actividades empresariales en concreto, no es por tanto una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados en los artículos 35.1 ó 38. No significa ello, en modo alguno, que las regulaciones limitativas queden entregadas al arbitrio de los reglamentos, pues el principio general de libertad que la Constitución (artículo 1.1) consagra autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas y el principio de legalidad (artículos 9.3 y 103.1) impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal. En unos casos, bastarán para ello las cláusulas generales, en otros, en cambio, las normas reguladoras o limitativas deberán tener, en cuanto tales, rango legal, pero ello no por exigencia de los artículos 35.1 y 38 de la Constitución, sino en razón de otros artículos de la Constitución, que configuran reservas específicas de Ley.

Este es el caso y con ello pasamos al último de los puntos antes señalados, del ejercicio de las profesiones tituladas, a las que se refiere el artículo 38 de la Constitución española y cuya simple existencia (esto es, el condicionamiento de determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos, protegido incluso penalmente contra el intrusismo) es impensable sin la existencia de una ley que las discipline y regule su ejercicio. Es claro que la regulación de estas profesiones, en virtud de ese mandato legal, está expresamente reservada a la ley. También es claro, sin embargo, que dada la naturaleza del precepto, esta reserva específica es bien distinta de la general que respecto de los derechos y libertades se contiene en el artículo 53.1 de la Constitución española y que, en consecuencia, no puede oponerse aquí al legislador la necesidad de preservar ningún contenido esencial de derechos y libertades que en ese precepto no se proclaman, y que la regulación del ejercicio profesional, en cuanto no choque con otros preceptos constitucionales, puede ser hecha por el legislador en los términos que tenga por conveniente.

4. Alcanzada la anterior conclusión, estaríamos en condiciones de dar respuesta a la cuestión planteada si ésta tuviese su origen en la simple afirmación legal del principio de limitación o en limitaciones concretas que la norma cuestionada impusiera al establecimiento de oficinas de farmacia. No es ello, sin embargo, así, pues las dudas del Tribunal cuestionante arrancan de la consideración de un conjunto de restricciones a la libertad de establecimiento —aquellas que se refieren al número de habitantes a que han de atender las oficinas de farmacia y a la distancia entre las mismas— que se formulan en una serie de normas reglamentarias, algunas dictadas con posterioridad a la Constitución, pero no detalladas en el precepto legal cuestionado ni expresamente previstas o exigidas por él, cuyo contenido se reduce a una previsión abstracta de que el establecimiento de tales oficinas será regulado y limitado en el futuro. De esta manera, dicho precepto, además de sentar el principio de la regulación y la limitación, configura una habilitación genérica al Gobierno para reglamentar la materia, pues en conexión con lo que dispone el artículo único de la misma ley, lo faculta para establecer con entera libertad la regulación y las limitaciones.

El problema que con ello surge, en cierto modo nuevo, es así el de determinar si una habilitación semejante conlleva o no un vaciamiento de la reserva de ley que, como vemos, se contiene en el artículo 38 de la Constitución española, de modo que la invalidez de la norma legal cuestionada haya de afirmarse por su contradicción con dicho precepto.

Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal

ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. Y este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de la que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada; esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir.

5. En razón de lo ya dicho, cabe afirmar, sin lugar a dudas, que una norma de habilitación como la cuestionada, en cuanto tiene de habilitación genérica, equivale a una deslegalización y, por tanto, viola la reserva de ley constitucionalmente establecida y es contraria a la Constitución.

Se produce así una situación compleja en la que el precepto, constitucionalmente legítimo en cuanto afirma el principio de limitación y regulación para el establecimiento de oficinas de farmacia, es, sin embargo, constitucionalmente inválido en cuanto tiene de habilitación genérica al Gobierno para dictar, sin restricción alguna, una normativa reservada en principio a la Ley. La complejidad, que es mayor en la medida en la que estas dos funciones son dos derivaciones del mismo precepto, no de palabras o frases distintas dentro de él, no acaba, sin embargo, aquí, pues en el caso que estudiamos la norma en cuestión es una norma preconstitucional que, en consecuencia, sufre los efectos de su colisión con la Constitución sólo desde la entrada en vigor de ésta, de tal modo que tales efectos no son los propios de la nulidad «a radice», sino sólo los de la derogación. De ello se sigue, naturalmente, como consecuencia obligada, que su pérdida de vigencia no arrastra en modo alguno la de las disposiciones producidas a su amparo mientras estuvo vigente (así, por ejemplo, los Decretos de 31 de mayo de 1957, 1 de diciembre de 1960 —número 2.322— y 14 de abril de 1978 —número 909— ni, «a fortiori», la de las que, a su vez, son desarrollo o complemento de éstas (así, por ejemplo, las Ordenes ministeriales de 23 de junio de 1971 ó 21 de noviembre de 1979) o no tienen otra finalidad que la de complementarla para asegurar su concordancia con otras normas de incuestionada validez (así, por ejemplo, el Real Decreto 1711/1980, de 31 de julio). Como es obvio, no es objeto propio de la competencia de este Tribunal el pronunciamiento sobre la validez de todas estas disposiciones de rango infralegal, cuyo control de legalidad y constitucionalidad corresponde a los órganos del Poder Judicial, y en especial a los del orden contencioso-administrativo en los términos que dicen el artículo 106.1 de la Constitución y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Dentro de esta vía, al Tribunal Constitucional le compete tan sólo el examen de la constitucionalidad de la Ley y, en la medida que ello sea necesario para precisar el sentido de su decisión, la determinación del alcance de su fallo, que en el presente caso, y como resumen de cuanto hemos expuesto, si bien entraña la imposibilidad de que, al amparo de la norma que declaramos contraria a la Constitución se dicten nuevos reglamentos reguladores del establecimiento de oficinas de farmacia, ni significa la ilegitimidad constitucional del principio de limitación, ni implica la invalidez de las normas reglamentarias ya existentes.

FALLO

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

Ha decidido:

Estimar parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad de que se ha hecho mérito planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia y, en consecuencia:

Primero.—Declarar que la base XVI, párrafo noveno, de la Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases de la Sanidad Nacional, es constitucionalmente legítima en cuanto dispone que «queda regulado y limitado en el territorio nacional el establecimiento de oficinas de farmacia», pero en cuanto habilita al Gobierno para establecer libremente por vía reglamentaria esta

regulación y limitación, es contraria a la Constitución y ha sido derogada por ella.

Segundo.—Declarar que la derogación de la norma legal cuestionada no entraña por sí misma la invalidez de las normas reglamentarias dictadas hasta el presente a su amparo.

Tercero.—Comunicar inmediatamente a la Sala que ha propuesto la cuestión esta sentencia a los efectos previstos en el artículo 38.3 de la LOTC.

18772

Pleno. Conflicto positivo de competencia número 553/1983. Sentencia número 84/1984, de 24 de julio.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 553/83 planteado por el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Pedro José Caballero Lasquibar, en relación con la Orden de 18 de mayo de 1983 del Ministerio de Justicia, por la que se convoca oposiciones libres a Notarías vacantes en los Colegios Notariales de Albacete, Bilbao, Burgos, Granada, Las Palmas, Valencia, Valladolid y Zaragoza, en lo que se refiere al ámbito del País Vasco. Ha sido parte el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y Ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—A 29 de julio de 1983, don Pedro José Caballero Lasquibar, en su calidad de representante del Gobierno Vasco, planteó ante este Tribunal un conflicto positivo de competencia respecto de la Orden de 18 de mayo de 1983 del Ministerio de Justicia, por la que se convocaron oposiciones libres a Notarías vacantes en los Colegios Notariales de Albacete, Bilbao, Burgos, Granada, Las Palmas, Valencia, Valladolid y Zaragoza, por considerar que dicha Orden, emanada de un órgano del Estado, no respeta la distribución de competencias establecida por la Constitución (en adelante CE) y por el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV).

Como fundamento primero de su pretensión, el Gobierno Vasco realiza un análisis de lo que entiende que es su competencia en materia de nombramiento de Notarios, partiendo del artículo 10.22 del EAPV, que establece como competencia exclusiva de la Comunidad el «nombramiento de Notarios de acuerdo con las Leyes del Estado». El Gobierno Vasco sostiene que la competencia autonómica prevista en el artículo 10.22 EAPV supera los estrechos límites de la interpretación restrictiva del Gobierno de la Nación para situarse en el plano de las potestades de ejecución de la normativa estatal, pues lo contrario significaría vaciar de contenido la competencia autonómica, ya que el acto de nombramiento, separado radicalmente del procedimiento previo, está exento de la más mínima potestad. Por el contrario, el nombramiento se vincula a todo el procedimiento que diferencia el acceso al ejercicio de esta profesión con respecto a las demás liberales y no es legítimo restringirlo al puro acto final del procedimiento. Así, pues, la competencia del 10.22 EAPV se extiende sobre las fases del proceso que culmina con el nombramiento.

Por otra parte, la realidad multilingüe del Estado español y en particular la cooficialidad lingüística existente en Euskadi, unida a la doble vertiente funcional del Notario como profesional del Derecho y como funcionario público, implica como requisito necesario el conocimiento por los Notarios de la lengua de la Comunidad Autónoma para dar virtualidad a los preceptos constitucionales y estatutarios (artículo 3 CE y artículo 6 EAPV). En la misma línea, el Derecho civil foral y el asesoramiento que respecto al mismo deben ejercer los Notarios «no podrían llevarse a efecto si no existiera intervención de los poderes públicos autonómicos en el proceso de selección de Notarios»; el artículo 9.2 EAPV, invocado no como título competencial, sino como instrumento interpretativo, así como el 6 y el 10.5, todos del EAPV, requieren una «actitud activa» en el ejercicio de la competencia del 10.22 EAPV.

El procedimiento de ingreso en el Notariado ha sido tradicionalmente descentralizado. También con esa tradición descentralizadora choca la Orden de 18 de mayo de 1983, mientras que con ella engarza la alusión del artículo 10.22 «in fine» a «de acuerdo con las Leyes del Estado».

Además, el procedimiento para nombrar Notarios no es un acto complejo, sino un complejo de actos, por lo que el acto formal del nombramiento se debe directamente a los anteriores. De aceptarse la tesis del Gobierno, las responsabilidades deri-

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

Dada en Madrid a 24 de julio de 1984.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso, Jerónimo Arozamena Sierra, Angel Latorre Segura, Francisco Rubio Llorente, Gloria Begué Cantón, Luis Díez Picazo, Francisco Tomás y Valiente, Rafael Gómez-Ferrer Morant, Angel Escudero del Corral, Francisco Pera Verdguer.

vadas de unos actos del «iter» que termina con el acto formal del nombramiento y que podrían plantear impugnaciones concretas, se trasladarían a una Administración, la de la Comunidad, ajena en cualquier caso al procedimiento viciado. Como conclusión de todos los argumentos alegados, el Gobierno Vasco sostiene que la competencia del 10.22 «in fine» EAPV comprende un ámbito de potestades que se concretan en la impulsión de la convocatoria para la provisión de plazas de Notarios por oposición y en los demás trámites procedimentales hasta finalizar en el nombramiento. Por lo demás, aunque la Orden de 18 de mayo de 1983 es un acto de aplicación del artículo 22 del Real Decreto 1126/1982, de 28 de mayo, que no fue objeto de impugnación, ello no es óbice para plantear ahora el presente conflicto dado el «carácter indisponible de las competencias constitucionales» y la doctrina sentada al respecto en la STC de 24 de mayo de 1982.

Alega el Gobierno Vasco que siendo la Administración de la Comunidad Autónoma la que lleva a efecto el nombramiento, es decir, la manifestación de la voluntad por la cual una persona adquiere la condición de funcionario, es congruente y necesario que sea ella misma quien controle el procedimiento previo al nombramiento, examinando la validez de los presupuestos procedimentales, en cuanto cauce inevitable para la eficacia de aquél. Al mismo resultado conduce el análisis del problema relativo a los recursos contra el acto del nombramiento.

En conclusión debe afirmarse que la Comunidad Autónoma tiene competencia en materia de nombramiento de Notarios, que deben proyectar su ámbito a todas las actuaciones que sean presupuesto necesario e inexcusable para la adopción del acto del nombramiento. Por ello el Gobierno Vasco pide que declaramos la titularidad suya de esa competencia, así entendida, que declaramos la nulidad de la Orden de 18 de mayo de 1983 en cuanto se refiere a las Notarías del Colegio de Bilbao y, en su caso, la nulidad de las situaciones creadas al amparo de la citada disposición. Asimismo pide la suspensión de la Orden de 18 de mayo de 1983.

Segundo.—La Sección Cuarta, por providencia de 3 de agosto de 1983, acordó tener por planteado el conflicto y adoptó las decisiones concernientes al traslado del escrito al Gobierno de la Nación y a la comunicación al Presidente de la Audiencia Nacional, acordes con los artículos 82.2 y 81.2 de la LOTC. Asimismo acordó oír al Abogado del Estado para que en el plazo de cinco días alegara sobre la suspensión solicitada de la Orden impugnada. El Abogado del Estado, por escrito de 16 de agosto de 1983, se refirió a la suspensión de las disposiciones impugnadas por el Gobierno Vasco en los conflictos positivos de competencia 551, 552 y 553. Afirmó que las pretensiones contenidas en los respectivos escritos de planteamiento eran inconsistentes, sobre todo a la luz de la STC de 22 de julio de 1983 en el conflicto 370/82, como demostraría más por extenso en su escrito de oposición al de planteamiento del conflicto, y concluyó oponiéndose, en concreto, a la suspensión de la Orden de 18 de mayo de 1983. Asimismo, y por otro sí, pidió la acumulación de los tres conflictos citados, el 551, el 552 y éste, 553/83. Tras los oportunos trámites, el Pleno, por Autos, respectivamente, de 20 de septiembre y 24 de noviembre de 1983, acordó denegar la suspensión de la Orden de 18 de mayo de 1983 y la acumulación de los conflictos citados, y otorgó al Abogado del Estado, en el segundo de los Autos mencionados, un nuevo plazo de veinte días para alegaciones.

Tercero.—En su escrito de 20 de diciembre de 1983, el representante del Gobierno de la Nación articula sus alegaciones bajo un doble enfoque: I) La incidencia en este conflicto de las sentencias de este Tribunal de 22 de julio y 29 de noviembre de 1983. II) Análisis de la argumentación del Gobierno Vasco. En el primer aspecto hace ver que la STC 67/83, de 22 de julio, aunque, promovido aquel conflicto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, versa sobre el artículo 24.1 del Estatuto Catalán y no sobre el 10.22 del EAPV, es lo cierto que el inciso primero del artículo 24.1 EAC tiene el mismo tenor que el inciso final del 10.22 EAPV, por lo que, resuelto el conflicto con la Generalitat declarando la titularidad estatal de la competencia allí controvertida, sólo se explica (según siempre el Abogado del Estado) la interposición del conflicto por el Gobierno Vasco, habida cuenta de que el acuerdo suyo en tal sentido es de fecha anterior a la publicación de la STC 67/83. Algo semejante podría decirse en orden al asunto 171/83 y a la STC de 29 de noviembre de 1983. En relación con el segundo epígrafe de su argumentación, el Abogado del Estado glosa el artículo 22 del Reglamento notarial y hace ver que, como se dijo también en el FJ 3.º de la STC 67/83, lo cierto es que de la lectura del EAPV se infiere que la Comunidad sólo tiene competencia para efectuar el nombramiento, sin atribuirle a