

En el presente caso no cabe duda de que el órgano judicial no ha proporcionado una asistencia letrada al solicitante de amparo, pues ni le ha hecho ver la posibilidad de utilizar el Letrado y Procurador designados para la instancia, ni tampoco ha procedido al nombramiento interesado por el demandante en su escrito de 20 de marzo de 1988. Por lo que la actuación judicial ha privado del derecho de defensa a la parte y, con ello de su derecho al recurso en un proceso penal, ocasionando una limitación del medio de defensa que ha de estimarse ha sido producida por una indebida actuación del órgano jurisdiccional (STC 64/1986).

A todo ello se une el que la identificación errónea del recurso por parte del solicitante de amparo, aunque resultaba clara su voluntad de recurrir, y que para ello se le designase Abogado y Procurador de oficio, es imputable también a la omisión de la información preceptiva de las posibilidades legales de recurrir y del modo correcto de solicitar la designación de Abogado y Procurador de oficio, si es que se estimaba incorrecta la que utilizó el solicitante de amparo, tanto en la Sentencia, como especialmente en la denegación de admisión del recurso, puesto que de entenderse que existían defectos en su interposición, éstos en todo caso habrían de considerarse como subsanables, y el órgano judicial debería haber concedido plazo para la subsanación lo que tampoco hizo.

Por todo ello procede estimar el presente recurso para hacer posible el acceso al recurso de apelación por el solicitante de amparo, mediante nombramiento por el turno de oficio de Abogado y Procurador para que, en el caso que el recurso sea sostenible, formulen el correspondiente recurso de apelación.

**9175** Pleno. Sentencia 54/1990, de 28 de marzo. Conflicto positivo de competencia 1.082/1985, promovido por la Junta de Galicia contra la Circular 14/1985, sobre coordinación y actividades de inspección y control en la distribución de estupefacientes y psicotropos, y la Circular 16/1985, mediante la que se comunica Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo estableciendo determinadas medidas sobre análisis y conservación de estupefacientes y psicotropos intervenidos en el tráfico ilícito, Circulares ambas de la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1.082/1985, planteado por la Junta de Galicia contra la Circular 14/1985, sobre coordinación de actividades de inspección y control en la distribución de estupefacientes y psicotropos, y la Circular 16/1985, mediante la que se comunica la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, por la que se establecen determinadas medidas sobre análisis y conservación de estupefacientes y psicotropos intervenidos en el tráfico ilícito, circulares ambas de la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 29 de noviembre de 1985, don Angel Fenor de la Maza y Cornide-Quiroga, Director general-Jefe de la Asesoría Jurídica General de la Junta de Galicia, en la representación que ostenta, promovió conflicto positivo de competencia frente a las Circulares referidas en el encabezamiento de esta sentencia. En dicho escrito se solicita que se tenga por formulado en tiempo y forma conflicto positivo de competencia y se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida pertenece a la Comunidad Autónoma de Galicia, salvo en los aspectos relativos a la «elaboración, producción, fabricación, importación, exportación, autorización y registro de los productos, laboratorios, centros y establecimientos, así como del material o instrumental médico, terapéutico o sanitario» y, en consecuencia, se declare la nulidad parcial de aquellas circulares, reconociendo en favor de la Comunidad Autónoma de Galicia potestad ejecutiva en relación a: «Inspección y control en la

#### FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Carlos Rodríguez Santos, y, en consecuencia:

1.º Reconocer al recurrente su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, sin producción de indefensión, y a la asistencia letrada.

2.º Declarar la nulidad de la providencia del Juzgado núm. 14 de los de Madrid, de 13 de abril de 1988 y el Auto de 3 de junio siguiente recaídos en el procedimiento oral 583/1987, seguido contra el actor.

3.º Retrotraer el procedimiento al momento anterior al que se dictó la primera de las resoluciones anuladas, debiendo proseguirse con el nombramiento por el turno de oficio de Abogado y Procurador a fin y efecto de que por estos profesionales el recurrente pueda apelar la Sentencia recaída en el procedimiento penal ante la Audiencia Provincial de Madrid al que hace referencia este recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a 26 de marzo de 1990.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Firmados y rubricados.

dispensación y distribución de aquellos productos; su control, peritaje y análisis con arreglo a las normas técnicas y de seguridad dictadas por el Estado, siempre que la intervención, ya se efectúe con ocasión del tráfico ilícito, bien como consecuencia del lícito comercio, tenga lugar dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia; y petición de la importación de tales medicamentos para uso de residentes en Galicia y su posterior distribución y control dentro del ámbito territorial autonómico, sin perjuicio de la importación directa y exclusiva que compete realizar al Estado».

2. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 11 de diciembre de 1985, acordó admitir a trámite el conflicto y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno por conducto de su Presidente, para que en el plazo de veinte días aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes; asimismo, se dispuso dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, por si ante ella estuvieran impugnadas o se impugnasen las referidas Circulares, y la publicación de la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

Por escrito de 9 de enero de 1986 el Abogado del Estado interesó del Tribunal una prórroga del plazo para evacuar el traslado de las alegaciones por el máximo legal. La Sección Tercera del Tribunal, por providencia de 9 de enero de 1986, acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado y prorrogar en diez días el plazo que se le concedió para formular alegaciones.

Con fecha 24 de enero de 1986 el Abogado del Estado presentó el escrito de alegaciones, en el que solicitó se dictase Sentencia en la que se declare que las Circulares 14/1985 y 16/1985 no contravienen la distribución de competencias que entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia establecen la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

3. Los motivos y alegaciones de la demanda formulada por la representación de la Junta de Galicia y los que, en oposición a ésta, aduce el Abogado del Estado, pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

1.º) *Distribución de competencias en materia de productos estupefacientes y psicotropos:*

A) Según la representación de la Junta de Galicia, las potestades de la Junta en materia de productos farmacéuticos, entre los que se incluyen los estupefacientes y psicotropos, se extienden a «la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos (art. 33 EAG) y a la organización y administración, a tales fines y dentro de su territorio, de todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas (art. 33.4 EAG), sin perjuicio de la alta inspección (art. 33.4 EAG), bases y coordinación de la sanidad general (art. 149.1.16 C.E.) y legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.16 C.E.), que son materias expresamente reservadas al Estado.

Los arts. 149.1.16 C.E. y 33.3 y 4 EAG establecen una «reserva de ejecución» en favor de la Comunidad Autónoma, sin que opere excepción alguna de potestad ejecutiva en favor del Estado. La presunción de competencia juega además, en principio, en favor de la Comunidad Autónoma en base a lo dispuesto por el párrafo primero del art. 149.3 C.E., por lo que las facultades ejecutivas que a ella corresponden sobre productos farmacéuticos no pueden ser negadas por el Estado

al amparo de títulos competenciales más genéricos, como son los que hacen referencia a la Sanidad Exterior (149.1.3 C.E.) y la Seguridad Pública (149.1.29 C.E.).

Es cierto que el comercio de productos estupefacientes y psicotropos afecta a esos otros títulos competenciales del Estado, pero esa afección o incidencia no puede servir de base para negar la competencia de ejecución que corresponde a la Comunidad Autónoma o llevar más allá de sus límites propios la competencia legislativa del Estado. La articulación entre ésta y la de ejecución reservada a la Comunidad Autónoma «se reconduce a "unidad de acción" a través del "poder directivo" que significan la "coordinación general" y la "alta inspección", mediante el mantenimiento de una "homogeneidad técnica" y "supervisión estatales" del cumplimiento o ejecución autonómicos».

Añade que el Real Decreto de Transferencia 1.634/1980, de 21 de junio, es suficientemente expresivo de que las competencias ejecutivas que se debaten en el conflicto corresponden a la Comunidad Autónoma. Únicamente se exceptúan de la transferencia, quedando reservados al Estado, «las autorizaciones que se refieren a los laboratorios y centros o establecimientos de elaboración de drogas, productos estupefacientes, psicotrópicos o similares, especialidades farmacéuticas y sus materias primas y material instrumental médico, terapéutico o correctivo». Sin embargo, esa excepción no puede ampliarse, en detrimento de las competencias ejecutivas autonómicas, a supuestos no previstos constitucional o estatutariamente.

B) Frente a esta tesis, la Abogacía del Estado comienza por recordar que el reparto de competencias que, en base a los arts. 43, 51, 149.1.1.º y 16.º C.E. y el art. 33 EAG, se establece entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia consiste en lo siguiente: en materia de sanidad interior corresponden al Estado las bases, la coordinación general y la alta inspección, mientras que a Galicia corresponde, en principio, el desarrollo legislativo y la ejecución, así como en relación con los productos farmacéuticos se le atribuye competencias de legislación y de ejecución.

Dicho esto, el Abogado del Estado procede a hacer las siguientes precisiones:

a) Aunque las competencias estatales parecen limitadas en el Estatuto Gallego al plano normativo, la letra constitucional permite («bases y coordinación») ex art. 149.1.16 C.E.), atribuir al ámbito estatal medidas de carácter no normativo. Tanto más, si se trata de una materia como la Sanidad en la que es difícil que las bases se establezcan exclusivamente mediante disposiciones de carácter general, pudiendo reservarse el Estado, en consecuencia, competencias de naturaleza ejecutiva. Así, de acuerdo con la STC 1/1982, puede ser preciso que se incluya en el concepto de bases de competencia estatal determinadas medidas concretas por su contenido, pero generales en el ámbito territorial de eficacia.

b) Respecto de la precisión del concepto de «coordinación general» (art. 149.1.16 C.E.), el Abogado del Estado acude a la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta en las SSTC 1/1982, 6/1982, 32/1983 y 42/1983, para señalar que al Estado deben corresponder las competencias precisas para asegurar la coordinación general como garante de la unidad del sistema sanitario español. Tal título competencial ha de ser entendido como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus competencias de modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario.

c) La «alta inspección» reservada al Estado en materia sanitaria (art. 33.4 EAG) podrá orientarse en relación a la ejecución de la propia legislación autonómica (SSTC 32/1983 y 6/1982).

En materia de productos estupefacientes y psicotropos resulta admisible el ejercicio por órganos del Estado de competencias puramente ejecutivas en razón de la implicación de obligaciones internacionales, y porque se excepcionan de las competencias de industria de Galicia las sanitarias (art. 30.2 EAG), además de reservarse competencia exclusiva del Estado en materia de transferencia de tecnología extranjera, de vital importancia en este campo (art. 30.2 EAG).

Sobre la base de las anteriores consideraciones, el Abogado del Estado concluye que existe una exigencia de que en esta materia sanitaria la ordenación básica alcance no sólo los aspectos normativos, sino aun de ejecución; las circulares impugnadas y los títulos competenciales sobre sanidad deben ser interpretados teniendo en cuenta la naturaleza de los productos de referencia, en conexión con otros títulos competenciales del Estado relativos a materias afines, pero distintos de los de sanidad interior; y así, entran en juego en la materia objeto de este conflicto la competencia estatal exclusiva en el comercio exterior (artículo 149.1.10 C.E.) y sobre seguridad pública (art. 149.1.29 C.E.), de forma que cuando entren en juego dichos títulos el «control e inspección» serán competencias estatales a pesar de su naturaleza de competencias de ejecución.

2.º) En relación con la circular sobre coordinación de actividades de inspección y control en la distribución de estupefacientes y psicotropos, la representación de la Junta de Galicia reivindica la competencia ejecutiva de inspección y control de la dispensación y distribución de los

productos estupefacientes y psicotrópicos, alegando que el ejercicio de estas potestades ejecutivas autonómicas tienen como presupuesto esencial la autorización de las importaciones, el control de la elaboración o fabricación y la ordenación del uso y fiscalización de los locales, competencias todas ellas que corresponden al Estado. Las competencias autonómicas se mueven en un ámbito distinto al relativo a la seguridad pública, que es competencia exclusiva estatal (art. 149.1.29 C.E.) y se dirige a la organización y medios instrumentales para la vigilancia policial y la adopción de medidas de seguridad.

Además, la inspección y control a cargo de la Comunidad Autónoma, ejercitados conforme a las leyes y reglamentos estatales, no suponen una vulneración del título competencial del art. 149.1.3.º C.E., relativo a las relaciones internacionales. Aunque la normativa ejecutable proceda de la celebración de Tratados o Convenios Internacionales, su recepción interna por el Derecho estatal supone que la Comunidad Autónoma ejecuta legislación estatal. Que el Estado sea el único responsable hacia el exterior, no significa que deba ser él quien ejecute, basta con los instrumentos constitucionales para asegurar una ejecución unitaria por las Comunidades Autónomas.

Frente a esta postura sostiene la Abogacía del Estado que el riesgo inherente al comercio de estupefacientes y psicotropos justifica constitucionalmente la retención de esta competencia, aparentemente ejecutiva, pero, fuertemente asociada a actividades de coordinación-información, en manos del Estado. A mayor abundamiento, añade el Abogado del Estado, el tráfico de estupefacientes y psicotropos, y su magnitud aunque sea legal, afecta a la seguridad pública dado el riesgo que su uso comporta para la salud. Así entra en juego el título competencial del art. 144.1.29 C.E., que atribuye la competencia sobre seguridad pública al Estado, ya que se advierte un interés supracomunitario en conocer el nivel de estupefacientes objeto de tráfico nacional, y por tanto su control e inspección han de ser competencias estatales. Finalmente se ha de tener en cuenta que en la materia objeto de este conflicto están implicadas obligaciones internacionales del Estado que postulan una mayor homogeneización en las tareas operativas. A ese respecto, para fijar el alcance de las titularidades estatales deberán tenerse en cuenta los arts. 93, 97 y 140.1.3 C.E., que orientan la titularidad de las competencias del art. 140.1.10, 16 y 29 C.E.

3.º) En relación con la Circular 16/1985, Orden comunicada de 19 de junio de 1985, por la que se establecen determinadas medidas sobre análisis y conservación de los estupefacientes y psicotropos intervenidos en el tráfico ilícito, la representación de la Junta de Galicia reivindica la competencia ejecutiva de peritaje y análisis de los estupefacientes y psicotropos intervenidos con ocasión del tráfico ilícito dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, alegando que la intervención en el tráfico ilícito, que compete al Estado en los términos del art. 149.1.29 C.E., independientemente de la vigilancia policial sobre el tránsito y transporte, cultivo, adquisición, enajenación, importación, exportación, depósito, almacenamiento y distribución, sólo supone el decomiso de los productos intervenidos. No vulnera la competencia estatal de seguridad pública que la Comunidad Autónoma verifique el posterior control, peritaje y análisis de los productos intervenidos por el Estado, con arreglo a las normas establecidas por la propia legislación estatal.

Sostiene, frente a ello, la Abogacía del Estado que la competencia estatal que se disputa encuentra su amparo en la noción de coordinación, ya que el análisis y control de tales productos es una medida indispensable para asegurar la homogeneidad. Por otro lado, dada la peligrosidad innegable de tales productos, el establecimiento de un sistema de análisis y conservación de las mercancías intervenidas constituye una medida básica de vigencia en todo el territorio nacional, reservada al Estado por el art. 149.1.16 C.E. Asimismo, las «connotaciones penales» del tráfico ilícito de estupefacientes y psicotropos en cuanto se vinculan a las condiciones básicas de protección de la salud juegan en favor de la competencia estatal. Por último, la indudable relación con la noción de seguridad pública apoya también la competencia de control e inspección en favor del Estado.

4.º) Por providencia de 26 de marzo último, se señaló para deliberación y votación de la Sentencia en el presente conflicto el día 28 siguiente.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Las resoluciones que dan ocasión al presente conflicto de competencia son, como queda dicho en los antecedentes, dos Circulares de la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios, integrada en el Ministerio de Sanidad y Consumo y dirigidas a los «Directores comisionados y provinciales» de dicho Ministerio. Se trata, en consecuencia, en ambos casos, y con indiferencia de que en uno de ellos exprese una decisión propia y en el otro transmita una «Orden comunicada» del titular del Departamento, de instrucciones de servicio, dirigidas a determinados funcionarios por sus superiores jerárquicos y que, como es lógico, sólo a sus destinatarios obligan, pues ni su naturaleza ni la falta de publicidad permiten atribuirle otra eficacia.

Ambas instrucciones son anteriores a la Ley Orgánica 14/1986, General de Sanidad, actualmente vigente y se remiten específicamente a la Ley 17/1967, cuyo art. 4 crea el Servicio de Control de Estupefacien-

tes, con los cometidos que se indican en el art. 5. Como es evidente, dada su fecha, los indicados preceptos no proporcionan ilustración alguna sobre la posible articulación de las competencias del Estado con las de las Comunidades Autónomas sobre esta materia, que es, sin embargo, el propósito que, en apariencia, persiguen ambas Circulares. El lenguaje que utilizan resulta en ocasiones oscuro, como es frecuente en este género de documentos internos, por lo que no resulta fácil determinar con exactitud cuál es el sentido preciso de las instrucciones que se imparten, ni por tanto, *a contrario*, cuál es el contenido concreto de las competencias que la Comunidad Autónoma recaba para sí.

Antes de intentar esa precisión, sin la cual es imposible analizar y valorar los argumentos que las partes aducen en defensa de sus respectivas posiciones, resulta necesario detenerse en otra cuestión no suscitada por las partes, pero que inmediatamente plantea la naturaleza de las resoluciones impugnadas en el presente conflicto y que como cuestión de orden público procesal puede ser examinada de oficio.

Como hemos dicho antes, en efecto, las Circulares objeto del conflicto carecen de eficacia externa, fuera del aparato administrativo estatal y, en consecuencia, mal se les puede imputar una violación, menoscabo o desconocimiento, en cualquier otra forma, de la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia que, en rigor, sólo serían predicables de los actos concretos que los funcionarios llevaran a cabo eventualmente en obediencia de las instrucciones recibidas y acerca de las cuales nada se dice en el escrito por el que el conflicto se inicia. En un entendimiento riguroso de lo dispuesto en el art. 63.1 de nuestra Ley Orgánica cabría en consecuencia sostener que las Circulares en cuestión no son objeto idóneo para el planteamiento de un conflicto de competencia, pues, no pueden solicitarse de este Tribunal, como en general de los órganos jurisdiccionales, declaraciones meramente precautorias o cautelares que no hayan de poner remedio a una lesión concreta. Como dijimos en nuestra STC 110/1983 (fundamento jurídico 1.º), los conflictos de competencia presentan un doble aspecto, uno que se refiere a la legitimidad o ilegitimidad del acto, resolución o disposición objeto del conflicto, y otro que atiende a la definición de las competencias controvertidas, de manera que faltando uno de estos dos aspectos que determinan el contenido de la Sentencia (art. 66 LOTC) podría entenderse mal planteado el conflicto. No ha sido esta interpretación rigurosa, sin embargo, la que hasta ahora ha hecho este Tribunal, que ha ampliado hasta el límite de lo posible el concepto del conflicto de competencia para facilitar, en cuanto de él dependa, la definitiva implantación del modelo de distribución territorial del poder que nuestra Constitución ordena y así ha aceptado, como objetos posibles de los conflictos de competencia, los simples actos de iniciación o trámite de un procedimiento administrativo (SSTC 56/1984 y 143/1985) en cuanto «introducen situaciones nuevas y producen efectos que pueden suponer una alteración del orden de competencias» y más concretamente también simples Circulares (STC 57/1983), aunque en el caso se trataba de instrucciones que contenían una definición explícita del ámbito competencial y tenían tras de ellas, se dice en la mencionada sentencia, un reiterado ejercicio de la competencia que afirmaban. Ni esta es la situación en el presente caso, ni la necesidad de definir, incluso *a priori*, los ámbitos competenciales respectivos del Estado y de las Comunidades Autónomas, ya en gran medida delimitados a través de numerosas decisiones, se presenta hoy con la misma urgencia que en los primeros tiempos de la actuación de este Tribunal, mas, pese a ello, no habiéndose suscitado objeción alguna a la admisión del conflicto y habida cuenta del tiempo que inevitablemente media desde su interposición hasta su resolución y de la conveniencia de no introducir *ex abrupto* cambios en la doctrina, es prudente seguirla también ahora y aceptar en este caso las Circulares impugnadas como objeto idóneo de un conflicto de competencia.

2. Resuelto lo anterior es necesario, como dijimos, determinar cuál es el sentido preciso de las dos circulares objeto del conflicto, para establecer también cuál es, *a contrario*, el contenido concreto de la competencia propia que la Comunidad Autónoma estima lesionada por ellas.

La Circular 14/1985 urge a sus destinatarios a que «para no duplicar las actuaciones inspectoras sobre el control y la dispensación de estupefacientes y psicotropos en los Almacenes, Oficinas de Farmacia y Servicios Farmacéuticos establecidos en esa Comunidad Autónoma», den las órdenes oportunas a fin de que «independientemente de las actuaciones que los servicios farmacéuticos del Estado puedan realizar... las unidades en sus campañas... verifiquen el cumplimiento de la legislación vigente...». La lectura del texto no permite comprender cómo puede evitarse la duplicidad de actuaciones inspectoras afirmando al mismo tiempo en apariencia esta duplicidad, ni adivinar cuál sea la naturaleza de esas unidades «que en sus campañas han de llevar a cabo la verificación que se les ordena», extremos sobre los que ni los promotores ni la representación del Gobierno han creído necesario hacer tampoco aclaración alguna. El tenor del escrito de planteamiento del conflicto obliga a entender que se trata de servicios de la Administración del Estado y aunque también este entendimiento encuentra obstáculos en el texto antes transcrito, sólo partiendo de él cabe dotar de sentido a la controversia competencial que, en lo que a esta circular toca, ha de entenderse planteada en consecuencia, sobre la competencia para llevar

a cabo las actuaciones inspectoras dirigidas a verificar el cumplimiento, por parte de Almacenes, Oficinas de Farmacia y Servicios Farmacéuticos, de la legislación vigente sobre la distribución y dispensación de estupefacientes y psicotropos, que es en definitiva, la competencia que el Gobierno Autónomo Gallego recaba para sí. Es cierto que, en lo que toca a esta circular, el mismo Gobierno reivindica también su competencia sobre «petición de la importación de tales medicamentos para uso de residentes en Galicia y su posterior distribución y control dentro del ámbito territorial autonómico, sin perjuicio de la interpretación directa y exclusiva que compete realizar al Estado», pero esta reivindicación, que no guarda relación directa alguna con el contenido de las circulares objeto del conflicto no puede ser, como es obvio, tomada en consideración, pues por más que se dilate el concepto del conflicto de competencia no cabe en él cualquier reivindicación competencial más o menos indirectamente conectada con la que se ejerce o se afirma en el acto, resolución o disposición que en él se impugna.

Menos problemática se ofrece la definición del contenido propio de la circular 16/1985 y, en consecuencia, de la competencia que frente a ella se reivindica, pues tal circular afirma en términos inequívocos la competencia de los Servicios Farmacéuticos del Ministerio de Sanidad y Consumo para el depósito, análisis y, en su caso, destrucción, de acuerdo con lo prevenido en el art. 338 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y siempre, claro está, de acuerdo con las instrucciones o mandatos recibidos de la Autoridad judicial. La única sombra de duda que al respecto se plantea viene del hecho de que la Comunidad Autónoma pide para sí el control, peritaje y análisis no sólo de los estupefacientes y psicotropos intervenidos con ocasión del tráfico ilícito, sino también de los que lo sean «como consecuencia de lícito comercio», dentro del territorio de la Comunidad Autónoma. No hay necesidad, sin embargo, de llevar a cabo una larga búsqueda para intentar establecer cuál sea este supuesto de la «intervención con ocasión de comercio lícito», pues fuese cual fuese, es claro que no está contemplado en ninguna de las dos circulares impugnadas y no puede ser considerado, en consecuencia, objeto del conflicto.

Una vez determinado, en lo posible, cuál sea este objeto, referido al de las dos circulares impugnadas, procederemos en lo que sigue al análisis de las razones que las partes aducen para sostener la competencia propia y negar la ajena.

3. El conflicto que tiene por objeto la circular 14/1985 de la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios del Ministerio de Sanidad y Consumo se centra, según se ha dicho, en la interpretación que la misma realiza de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto del control e inspección sobre la distribución y dispensación de estupefacientes y psicotropos. El punto de partida aceptado por ambas partes consiste en que nos hallamos frente a un conflicto sobre competencias en productos farmacéuticos dentro de la materia sanitaria, que viene distribuida entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia por el art. 149.1.16 de la Constitución, que establece la competencia exclusiva del Estado, y el art. 33 del Estatuto de Galicia que atribuye competencias a la Comunidad Autónoma. La interpretación de ambos preceptos ya fue efectuada por este Tribunal Constitucional en las SSTC 32/1983 y 42/1983, en relación al País Vasco y Cataluña, respectivamente, cuyos Estatutos de Autonomía contienen preceptos análogos al del Estatuto de Galicia. De acuerdo con esa interpretación, y en lo que toca a los medicamentos, corresponde al Estado la legislación y a Galicia la ejecución y la organización de los servicios que han de llevarla a cabo, sin perjuicio, en uno y otro caso, de la competencia estatal para la coordinación y la alta inspección de todo lo que afecta a la Sanidad. Aceptando este punto de partida, el Abogado del Estado alega que la competencia ejecutiva de control e inspección de la distribución y dispensación de estupefacientes y psicotropos corresponde, a pesar de su naturaleza ejecutiva, al Estado, en una argumentación que la incluye sucesivamente dentro de las bases, la coordinación general y la alta inspección que corresponden al Estado.

Pero del examen de las distintas posibilidades de la inserción de la competencia ejecutiva disputada en base a la circular 14/1985 se ha de concluir que su reivindicación por el Estado no puede apoyarse en ninguna de ellas. En primer lugar, las bases a las que se refiere el artículo 149.1.16 C. E. son, en principio, competencias normativas que persiguen una regulación uniforme y de vigencia en todo el territorio del Estado (STC 1/1982), y aunque este Tribunal ha admitido que en algunas materias, entre las que se halla la Sanidad «ciertas decisiones y actuaciones de tipo aparentemente coyuntural, que tienen como objeto la regulación inmediata de situaciones concretas, pueden tener sin duda carácter básico por la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional y por su incidencia en los fundamentos mismos del sistema normativo» (STC 32/1983), éste no es el caso de la inspección y control de la distribución y dispensación de estupefacientes y psicotropos que es una actuación ordinaria que en modo alguno incide en el sistema normativo y que se concreta en una serie de típicas medidas de ejecución estrictamente regladas y dirigidas a hacer efectiva la aplicación de la legislación vigente que en materia de medicamentos es, como queda dicho, estatal. Esta interpretación es, por lo demás, la adoptada por el propio legislador estatal que en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS), no ha incluido dentro de las competencias

del Estado que enumera en el art. 40 relativa a la inspección y control de la distribución y dispensación de estupefacientes y psicotrópicos.

Tampoco encaja la competencia aludida dentro de la coordinación general de la Sanidad que corresponde al Estado. Al respecto, se dijo en la STC 32/1983 que «la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias», caracterización de la coordinación general que fue recogida en el artículo 73 de la actual Ley General de Sanidad. Y dicha coordinación presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas, que en su grado mínimo deben ser cuanto menos competencias de ejecución a partir de las que el Estado pueda ejercer su competencia de coordinación. Si la inspección y control de la distribución y dispensación de estupefacientes y psicotrópicos recayese en el Estado por vía de la coordinación se negaría la propia necesidad de la existencia de una coordinación en favor del Estado puesto que ya no habría competencias autonómicas que coordinar. Siendo esto así, la competencia de coordinación no puede amparar el vaciamiento de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas.

Por último, tampoco cabe subsumir la competencia ejecutiva objeto de disputa en este conflicto dentro de la alta inspección que se atribuye al Estado. Tal como la define el art. 43 de la LGS, la alta inspección consiste en una «función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y de las Comunidades Autónomas en materia de Sanidad», pero dicha función no comprende el ejercicio de competencias de inspección y control directo sobre la distribución y dispensación de medicamentos, sustituyendo la competencia ejecutiva directa de la Comunidad Autónoma.

Según queda dicho en los antecedentes, además de los argumentos dirigidos a sostener que la competencia controvertida corresponde al Estado en razón de lo dispuesto en el art. 149.1.16 C.E., argumentos a los que acabamos de referirnos, el Abogado del Estado defiende la titularidad estatal de la competencia para llevar a cabo las tareas a que se refiere la circular 14/1985 apelando a otros títulos competenciales del Estado distintos de los específicamente correspondientes a la sanidad interior.

En este sentido, el Abogado del Estado manifiesta que dada la naturaleza de los productos estupefacientes y psicotrópicos, el riesgo que comportan para la salud y el interés supracomunitario en conocer el nivel de su tráfico nacional, la competencia estatal para el control e inspección de la distribución y dispensación de estos productos se ampara en la concurrencia del título competencial «seguridad pública» atribuido en exclusiva al Estado (art. 149.1.29 C.E.).

Es cierto, y así se reconoció en las SSTC 32/1983 y 42/1983, que los riesgos que entrañan estos productos farmacéuticos pueden ser relevantes para la seguridad pública, que es materia atribuida a la competencia exclusiva del Estado, el cual puede, en consecuencia, apoyarse en ella para asumir el ejercicio de determinadas facultades sobre el comercio de estos productos, además de las que ya ejerce en plenitud sobre su fabricación, elaboración, autorización, registro, exportación e importación. Para que este título concurrencial pudiese desplazar o eliminar la competencia específica que la Comunidad Autónoma tiene en virtud de un título directo, sería necesario, sin embargo, demostrar, o al menos argumentar, la necesidad imprescindible de que ello fuese así, por resultar insuficientes para garantizar la seguridad pública el ejercicio de las facultades de alta inspección que sobre la distribución y dispensación posee el Estado, en virtud de las cuales puede, como es obvio, condicionar el ejercicio de la competencia de inspección directa de la Comunidad Autónoma y recabar de ésta la comunicación de cuantos datos estime convenientes para el desempeño de sus propias funciones. Ninguna razón se nos ha ofrecido en este sentido y, por consiguiente, ninguna razón encontramos para estimar que la posible afección de la seguridad pública desplace en este caso en favor del Estado la competencia controvertida.

Por último, el Abogado del Estado invoca las obligaciones internacionales contraídas por el Estado en materia de estupefacientes y psicotrópicos para postular una interpretación en favor del Estado de dichas competencias ejecutivas en aras de una mayor homogeneización de las tareas operativas. Se apoya para la defensa del texto impugnado en la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 C.E.) y comercio exterior (art. 149.1.10 C.E.). En efecto, resulta incuestionable la dimensión internacional de la fiscalización de los estupefacientes y psicotrópicos que se plasma en el Convenio Único de 1961, sobre estupefacientes, y el Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971, ambos ratificados por España para cuya aplicación se dictaron la Ley 17/1967, de 8 de abril, sobre estupefacientes y el Real Decreto 2829/1977, de 6 de octubre, sobre sustancias y preparados

psicotrópicos. Ahora bien, la distribución y dispensación de tales productos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma no tiene ninguna relación con la competencia de comercio exterior que respecto a los estupefacientes y psicotrópicos corresponde al Estado y no se discute en este conflicto. En cuanto a las relaciones internacionales, alegadas como título concurrente con la sanidad para recabar la competencia de ejecución del Estado, la garantía del cumplimiento de las obligaciones estatales no impone que deba ser la Administración del Estado la que lleve a cabo directamente la función de control e inspección de la distribución y dispensación de estos productos. El cumplimiento de dichas obligaciones se garantiza por las propias bases y la coordinación de la sanidad interior y la legislación sobre medicamentos que corresponde en exclusividad al Estado, pero en nada afecta a la distribución de competencias ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que naturalmente no pudo ser tomada en cuenta por la legislación preconstitucional.

No se puede entender, por consiguiente, que la genérica competencia del Estado en las relaciones internacionales desplace en este caso a la competencia específica de la Comunidad Autónoma para la inspección de la distribución y dispensación de medicamentos, vaciándola de contenido, puesto que ambas se mueven en esferas distintas, y por tanto no hay una contradicción entre la realización del control e inspección de los estupefacientes y psicotrópicos por la Comunidad Autónoma de Galicia y el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado.

En definitiva la competencia de ejecución relativa a la inspección y control de la distribución y dispensación de estupefacientes y psicotrópicos que la Circular 14/1985 interpreta que corresponde al Estado, debe entenderse como atribuida a la Junta de Galicia, sin perjuicio, claro está, de la obligación de ésta de llevarla a cabo de manera que pueda ofrecer a la Administración estatal, con el detalle y en el tiempo que esta requiera para el ejercicio de sus propias funciones, los datos que ésta demande.

4. La Circular 16/1985, como antes hemos dicho, afirma en términos inequívocos la competencia de los Servicios Farmacéuticos del Ministerio de Sanidad y Consumo para el depósito, análisis y, en su caso, destrucción de los estupefacientes y psicotrópicos decomisados y que como piezas de convicción pasen a disposición de la autoridad judicial. La Junta de Galicia basa su reivindicación de la competencia de peritaje y análisis en la titularidad de la ejecución en materia sanitaria que tiene atribuida por el Estatuto de Autonomía. Se opone el Abogado del Estado sosteniendo, por un lado, que la competencia estatal halla su amparo en las competencias de coordinación y bases que le corresponden en materia sanitaria y, por otro, en la relación del objeto de esta Circular con la seguridad pública atribuida en exclusiva al Estado por el artículo 149.1.16 C.E.

Lo que las partes litigantes debaten es si la competencia exclusiva disputada se inserta dentro de la competencia de sanidad o de seguridad pública. Ahora bien, si atendemos al sentido de la Circular, es claro que ésta, a pesar de tratarse de una Orden Comunicada del Ministerio de Sanidad y Consumo, se refiere a la regulación de la custodia y análisis de sustancias decomisadas en el tráfico ilícito que como piezas de convicción, conforme al art. 338 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, pasan a disposición de la autoridad judicial. Esto significa que, sin perjuicio de que por la naturaleza de los productos intervenidos, la persecución penal de su tráfico se incluya dentro de los delitos contra la salud pública, las actuaciones que tienen por objeto tales productos después de su intervención, ya no operan con ellos como medicamentos, sino como objetos de un tráfico ilícito y piezas de convicción y por tanto no pueden ser encuadrados dentro de la materia de sanidad sino dentro de la materia a que por su sentido corresponda.

Las actuaciones a las que se refiere la Circular 16/1985 son, de un lado, las de custodia, traslado y eventualmente destrucción; del otro, las de peritaje y análisis. En todo caso, sin embargo, y esto es lo decisivo, la disposición sobre esas sustancias o elementos no corresponde a la Administración, ni a terceros, sino a la propia autoridad judicial. Cualquier actuación administrativa, se encuentra aquí conectada con dos materias sobre las que la competencia estatal exclusiva está fuera de cuestión: la de seguridad pública (art. 149.1.29 C.E.), de una parte, y la de administración de justicia (art. 149.1.5 C.E.), de la otra, pues sólo como colaboradores y auxiliares de Jueces y Tribunales actúan aquí los órganos de la Administración Civil del Estado, a quien corresponde por tanto, sin lugar a dudas, la competencia para el ejercicio de las actuaciones referidas.

Hay que señalar, por último, que la naturaleza de la Circular 14/1985 y la ambigüedad de su contenido, ya antes subrayada, hacen innecesario e inconveniente decretar su nulidad como consecuencia del reconocimiento que en el Fundamento anterior se hace de la competencia de la Comunidad autónoma para llevar a cabo la inspección de las actividades de distribución y dispensación de estupefacientes y psicotrópicos.

## FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que la competencia de control e inspección de la distribución y dispensación de estupefacientes y psicotropos corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia, en su ámbito territorial.

**9176** Pleno. Sentencia 55/1990, de 28 de marzo. Cuestiones de inconstitucionalidad 487/1986, 158/1987, 495/1986 y 510/1987 (acumuladas), en relación con el art. 8.1, párrafos segundo y tercero, de la L.O. 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueiral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 487/1986, 158/1987, 495/1987 y 510/1987, planteadas, respectivamente, las dos primeras por el Juez de Instrucción núm. 12 de Madrid, el Juez de Instrucción de Alcalá la Real (Jaén) y el Juez de Instrucción núm. 9 de Madrid, sobre, la primera de ellas, el párrafo segundo del art. 8.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y las tres restantes sobre el párrafo tercero del mismo, por posible oposición a los arts. 14 y 24.1 y 2 C.E. Ha comparecido el Senado a través de su Presidente, el Abogado del Estado en representación del Gobierno y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. El día 9 de mayo de 1986 tiene entrada en este Tribunal Auto de 8 de mayo anterior, del Juzgado de Instrucción núm. 12 de Madrid, en el que plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 8, segundo párrafo, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por posible violación de los arts. 14, 24.1 y 2 C.E. Dicho asunto fue registrado con el núm. 487/1986.

En el Auto se firma, que, a la vista de unas actuaciones de miembros de un Cuerpo de Seguridad, en las que podía apreciarse la existencia de indicios racionales de criminalidad, la única resolución judicial procedente, de aceptarse la legitimidad constitucional del precepto, sería la de remitir la causa a la Audiencia Provincial, sin poder dictar Auto de procesamiento. Por tanto, la validez de la disposición legal cuestionada es condicionante de la decisión judicial, lo que demuestra la relevancia de la cuestión planteada.

El Auto comienza analizando el precepto cuestionado, sus antecedentes, su justificación y la significación procesal del Auto de procesamiento que fija formalmente la sospecha, y es condición indispensable para que el Juez puede actuar realmente como Juez, es decir, en situación de alteridad, lo que exige que la actividad investigadora base de la acusación haya sido desempeñada por un órgano diferente.

El art. 8.1, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 2/1986, sería contrario al principio de igualdad por contener una desigualdad de trato injustificada y no razonable, ya que ni los intereses generales ni los intereses del órgano judicial, ni los intereses de los miembros de las Fuerzas de Seguridad, justifican esta diferenciación de trato. Tampoco en la función de esas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad concurren circunstancias o elementos aptos para determinar un régimen especial en cuanto a la sujeción al procedimiento criminal. La única razón podía ser la desconfianza o suspicacia respecto del Juez normal y natural, lo que sería constitucionalmente inadmisibles, puesto que el precepto encuentra su verdadera razón en el terreno de la oportunidad política, lo que en modo alguno puede prevalecer sobre el criterio de legitimidad constitucional, ya que ni las peculiaridades de la función de los miembros de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad ni las condiciones de idoneidad de los

2.º Declarar que la competencia de custodia, traslado, análisis y peritaje de los estupefacientes y psicotropos intervenidos en el tráfico ilícito corresponde al Estado.

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

Dada en Madrid, a ventiocho de marzo de mil novecientos noventa.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueiral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—Rubricado.

jueces de instrucción justifican racionalmente la creación de un fuero especial para los primeros y la privación de conocimiento para los segundos.

El precepto cuestionado sería además contrario al principio del «Juez natural» del art. 24.2 de la Constitución Española. Tal principio, concreción del principio de igualdad ante la Ley en el plano de la jurisdicción, exige que la atribución de las causas y litigios al Juez que en el supuesto concreto ha de conocer se haga conforme al criterio objetivado por la ley y con carácter de generalidad, y se encuentra históricamente ligado a la prohibición de instituir magistraturas especiales. Este fundamental mecanismo de garantías impide la utilización arbitraria de la Magistratura como inmediato instrumento del poder político y permite la distribución del trabajo judicial con criterios de racionalidad y certeza. La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, desarrolla este derecho postulando un número cerrado de órganos y determinando el ámbito preciso de actividad para el que cada uno de ellos se encuentra a su vez legitimado. Dicha Ley en su art. 87.1 establece que los Juzgados de Instrucción conocerán en el orden penal de la instrucción de las causas cuyo conocimiento corresponde a las audiencias. Régimen previsto con carácter de generalidad en una ley que «codifica» de manera unicompreensiva la forma en que la potestad jurisdiccional debe ejercerse en nuestra realidad postconstitucional, con evidente vocación de exclusividad en el tratamiento del ámbito de la organización y la actividad estatal. Supone la superación de la fase histórica en que la dimensión judicial de las cuestiones aparece como simple apéndice del tratamiento legal particularizado de cada una de ellas. Por ello resulta anómalo que la Ley Orgánica 2/1986 introduzca una grave quiebra de la racionalidad interna y en la economía de los principios de orden instalados por la LOPJ, haciendo regresar llamativamente a nuestro sistema de legalidad a un momento anterior y ya ampliamente superado de la técnica y la política legislativa. El precepto cuestionado deroga el principio del Juez natural, ya que corresponde a la Ley Orgánica del Poder Judicial decir con la necesaria generalidad qué Juez es el ordinario en cada supuesto, mientras que el establecimiento de un fuero especial para los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad por una parte desnaturaliza a determinados efectos a todo un orden jurisdiccional y al mismo tiempo convierte a otro orden de la jurisdicción en una anómala jurisdicción especial de carácter ocasional con una ruptura de la normalidad. De esta forma la ley establece una excepción a la regla general en atención a determinadas personas o cosas, disponiendo a la Audiencia Provincial la realización de actos propios de instrucción para los que no se encuentra funcionalmente predisuelta e introduciendo una serie de distorsiones a la lógica interna del proceso penal con negativas derivaciones para la calidad del enjuiciamiento.

El precepto cuestionado comporta además una quiebra de la efectividad del contradictorio y constituye un obstáculo a la tutela judicial efectiva del art. 24.1. El proceso ordinario por delito responde en nuestra Ley de Enjuiciamiento Criminal al sistema acusatorio formal o mixto, cuya característica más saliente es la diferenciación dentro de él de dos fases, la de instrucción y la de enjuiciamiento propiamente dicho, inspiradas en principios de muy diversa naturaleza y que asimismo presuponen modos judiciales de actuar francamente diferenciados. La validez del modelo requiere la intervención sucesiva de dos órganos judiciales diferentes, de los que sólo el que actúa en la segunda fase lo hace con carácter propiamente jurisdiccional. La efectividad de la contradicción en el proceso puede verse negada por la atribución, operada por el precepto que se examina, de facultades instructoras y de la competencia para la inculpación formal a las Audiencias Provinciales, comprometiéndolas en actividades propias de la investigación sumarial. Con ello se olvida que carecen del necesario contacto y de la inmediatez respecto a los hechos, además de que la estructura colegiada no permite actuar eficazmente en esta fase. Al mismo tiempo se produce una evidente contaminación inquisitiva, la pérdida de capacidad para situarse a la necesaria distancia crítica respecto del objeto del procedimiento, perdiendo la imparcialidad del órgano judicial que exige el art. 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, interpretado a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por otro lado, la atribución del procesamiento a esos Tribunales determina para los interesados la pérdida de la posibilidad del recurso contra la medida.