



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 7 / 2 0 0 0

La Laguna, a 25 de abril de 2000.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *el recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 3/2000, de 7 de enero, de Régimen Jurídico de la Protección de las Obtenciones Vegetales (EXP. 61/2000 RI)**.

F U N D A M E N T O S

I

Con invocación de los artículos 10.4 y 16 de la Ley del Consejo Consultivo (LCC), la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma remite solicitud de Dictamen, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en su nueva redacción (L.O. 2/2000, de 7 de enero, art. único) sobre posible interposición de un Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley 3/2000, de Régimen Jurídico de la Protección de las Obtenciones Vegetales (LPOV) en lo que desconozca las competencias autonómicas asumidas por el Estatuto de Autonomía (EAC), ante el Tribunal Constitucional.

En consecuencia, ha de entenderse que el Dictamen recabado se debe emitir sobre la adecuación constitucional de la citada LPOV, determinándose si, como entiende el Gobierno autonómico en base a los Informes evacuados por su Servicio Jurídico y por la Consejería de Agricultura de la Administración autonómica, son contrarios al Bloque constitucional formado por la Constitución (CE) y el EAC, que atribuyen competencias ejecutivas relativas a la protección de obtenciones vegetales a órganos estatales cuando las mismas corresponden constitucionalmente a la Administración autonómica por disponer normas estatutarias que estas competencias

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Trujillo Fernández, Reyes Reyes y Millán Hernández.

las asume la CAC. En cuyo caso sería procedente interponer el recurso de referencia contra la mencionada LOPV en relación con sus preceptos afectados.

Por lo demás, a la luz del artículo 10.4 LCC es preceptiva la solicitud de Dictamen y se aplica correctamente el precepto del artículo 16 de esa Ley, pues cabe solicitar el Dictamen al mismo tiempo de tomarse el acuerdo de recurrir.

No obstante, se ha de indicar que la modificación del art. 33 LOTC pudiera provocar alguna disfunción en relación con el momento de solicitud de Dictamen habida cuenta del proceso negociador que tal precepto permite.

II

1. En la Exposición de Motivos de la Ley se señala que se dicta la misma al amparo de los títulos habilitantes recogidos en el artículo 149.1, 9º y 1º, CE que, respectivamente, reservan al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación sobre propiedad intelectual e industrial y de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Asimismo, se justifica la necesidad de la regulación aprobada para poner al día la normativa nacional en este ámbito material tanto por las novedades introducidas al respecto por el Convenio de 19 de marzo de 1991, de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), o la adopción de una línea protectora nacional al amparo de lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento 2100/94/CE, del Consejo de la Comunidad Europea, que lo permite en ciertas condiciones, como por los avances en biotecnología y en ingeniería genética, aprovechándose también la oportunidad para transponer el artículo 12 de la Directiva 98/44/CE, del Parlamento y del Consejo eurocomunitarios, relativa a la protección de invenciones biotecnológicas en cuanto se refiere a la concesión de licencias obligatorias por dependencia.

No obstante, estas justificaciones no nos eximen de indagar si se respeta el orden constitucional de distribución de competencias normativas o ejecutivas en la materia, que corresponderán a quienes determinen las normas constitucionales y estatutarias sobre el particular, pudiendo ser el Estado o las Comunidades Autónomas, e incluyendo la transposición de las Directivas eurocomunitarias, como se señala en reiterada jurisprudencia del TC.

Justamente, asumiendo que la protección de las obtenciones vegetales y su inevitable relación con el derecho de propiedad, aunque fuese singularizada objetivamente y por expresa determinación jurídica, aquí constitucional, se incluye en la materia "propiedad industrial y/o intelectual", la ordenación del EAC en este tema es bastante clarificadora porque su artículo 33.8 establece que la CAC tiene tan sólo competencia de ejecución en la mencionada materia. Por eso, careciendo aquélla de facultades legislativas sobre la misma, la cuestión competencial a dilucidar radica en determinar el alcance constitucional de la antedicha competencia y, en consecuencia, la constitucionalidad de los preceptos de la LPOV que inciden en este tipo de facultades.

Siempre naturalmente que se descarte la incidencia en este asunto del título competencial previsto en el artículo 31.1 EAC, que atribuye a la CAC competencia en materia de agricultura, calificada de exclusiva pero con ciertos límites y en determinados términos, aunque con alcance normativo, tanto legal como reglamentario. En este sentido, aunque parezca correcto efectuar ese descarte, sería pertinente observar el contenido normativo de la LPOV al respecto porque la conexión de las obtenciones vegetales con la agricultura no es imposible en la práctica. En otros términos, aun cuando las primeras son reconducibles en cuanto tales a la propiedad intelectual o industrial, su aplicación o explotación incide en la producción agrícola y, por tanto, en la materia y título referido a la agricultura, sin perjuicio de las facultades estatales derivadas de los artículos 131.1 y 149.1.13 CE.

2. Son múltiples las sentencias del TC que inciden, de una u otra manera, en la cuestión competencial y, más concretamente, en la distribución de competencias legislativas y ejecutivas, determinando qué puede entenderse por legislación o ejecución y hasta qué extremo se incluyen en la designación constitucional o estatutaria de competencia exclusiva una, otra o ambas clases de competencia, con especial referencia a la posibilidad de atribución o retención de facultades ejecutivas a favor del Estado en relación con la titularidad de competencias legislativas. En este orden, pueden citarse las sentencias recogidas en el Informe del Servicio Jurídico y especialmente la STC 103/99, que resuelve varios Recursos de Inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 32/1988, de Marcas.

Varias Comunidades Autónomas impugnaron determinados preceptos de la Ley de Marcas al entenderlos inconstitucionales por atribuir competencias ejecutivas a

órganos estatales o pertenecientes a la Administración estatal pese a los preceptos de los respectivos Estatutos que las asumen para las Comunidades Autónomas que instituyen. Para resolver los correspondientes recursos, el TC se pronuncia sobre el alcance de esta asunción competencial, determinando hasta qué punto puede retenerse legislativamente por el Estado cierta competencia ejecutiva en este ámbito material y, por ende, sobre la constitucionalidad de las normas que, correspondiendo su elaboración al legislador estatal por tener competencia en legislación sobre propiedad intelectual e industrial, lo previenen.

3. La STC 103/99 empieza recordando, particularmente en base a lo determinado por el propio TC en sus sentencias 71 y 72/83 y 197/96, que aquí no entra en juego el título competencial del artículo 149.1.8 CE, que atribuye al Estado la competencia de ordenación de los registros públicos, porque un eventual registro de marcas no forma parte de aquéllos, pues son los de naturaleza estrictamente privada, y más aún civil, a los que se refiere el citado precepto constitucional. Por el contrario, dicho registro específico se conecta con la propiedad industrial, pues los diferentes registros públicos se han de entender normativa y competencialmente en relación con las materias y los correspondientes títulos habilitantes, a las que se refieran.

Lo que es importante retener porque el artículo 33 LPOV -tras establecer el precedente la competencia de la Administración estatal, mediante el Ministerio de Agricultura o un Organismo Público adscrito a éste, para tramitar y resolver los procedimientos de concesión de títulos de obtención vegetal y ejercer la potestad sancionadora o las relaciones en la materia con otros Estados u Organismos Internacionales- constituye un Registro Oficial de Variedades Vegetales Protegidas (ROVVP), gestionado por el mencionado Ministerio, en el que se han de inscribir las concesiones de los antedichos títulos y las licencias de explotación de los mismos, remitiendo a Reglamento la inscribibilidad de otras circunstancias relevantes o la organización en libros de tal Registro.

Sigue el TC reiterando su doctrina, recogida en las sentencias 33/81, 18/82, 7/85, 249/88, 100/91, 360/93 o 196/97, según la cual la competencia sobre legislación tiene sentido material, de manera que incluye tanto la Ley formal como los Reglamentos ejecutivos de ésta o cualquier otro de carácter normativo, mientras que la competencia sobre ejecución se extiende a todos los actos aplicativos, en general, de manera que se conecta a la llamada potestad de administrar y, por ende,

incluye tanto facultades de simple gestión como de dictar Reglamentos internos de orden organizativo en cuanto necesarios para estructurar los correspondientes servicios administrativos: las competencias legislativas son normativas y comprenden toda potestad para regular la materia a la que se refieren y las ejecutivas son aplicativas, materializando lo establecido en disposiciones normativas sobre el asunto al que afectan.

Además, la sentencia añade ciertas precisiones sobre este tema. Así, como vienen a decir otras múltiples sentencias del Alto Tribunal, cuales son las 87/85, 15/89, 236/91, 203/92 y 234/94, la legislación en cierta materia es título competencial que habilita al Estado para establecer en ella un régimen jurídico unitario en todo el territorio estatal y un Registro Público de ámbito nacional. Y, según señalan las sentencias 243/94 o 102/95, excepcionalmente y aún en casos en los que, sobre cierta materia, se atribuye la competencia en legislación al Estado y en ejecución a las Comunidades Autónomas, cabe considerar constitucional la titularidad estatal de ciertas funciones ejecutivas siempre que se den las siguientes circunstancias: a) alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del asunto objeto de la competencia material y b) actividad pública a ejercer no susceptible de fraccionamiento o de imposible realización mediante mecanismos de coordinación o cooperación, requiriendo una homogeneización que sólo se garantiza por la atribución de su prestación a un único titular que, en nuestro sistema constitucional, sólo puede ser el Estado.

4. Con estos presupuestos, el TC advierte que la protección legal de las marcas y nombres comerciales se extiende a todo el territorio estatal, ejerciéndose en él los derechos concedidos por la Ley a los particulares. Por tanto, tal protección excede el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y los derechos prevenidos operan como tales respecto a los Ordenamientos Jurídicos autonómicos. Además, la actuación correspondiente tiene una plasmación o realización difícilmente fraccionable e incluso un hipotético fraccionamiento, aún contando con adecuados mecanismos de coordinación o cooperación, lo que supondría una grave dificultad para lograr la debida homogeneidad requerida al respecto por la conexión entre las marcas y el sistema de competencia que es vital para el mercado único nacional.

Por su parte, se está regulando el ejercicio de una propiedad especial, en cuanto derecho de propiedad reconocido en la Constitución, de manera que es relevante el

acceso al Registro para su reconocimiento y garantía en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos y, por tanto, es constitucional que se aseguren tales condiciones en el ejercicio y protección de este derecho mediante la Ley estatal y en la forma competencial en que aquí se hace en virtud del artículo 149.1.1, CE (cfr. SSTC 157/85 y 236/91, citada en la sentencia que se comenta).

Es más, recogiendo lo dicho en la STC 61/1997 sobre la propiedad urbana, el Alto Tribunal recuerda que su regulación ha de extenderse a los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse este derecho, así como los elementos organizativos indispensables que posibilitan dicho ejercicio. Razón por la que la atribución a una instancia u organización unitaria, que ha de ser estatal, de la competencia resolutoria de la concesión del título y subsiguiente inscripción de marcas se justifica como condición para lograr la igualdad en el ejercicio de tal derecho de propiedad especial.

5. En definitiva, el TC concluye que es constitucionalmente legítimo establecer un Registro estatal de marcas y que es atribuible legalmente al Estado, a través de aquél o de su Administración en general, la competencia para conceder o no la inscripción de la marca correspondiente, reconociéndose y protegiéndose el derecho de propiedad industrial que comporta. Por tanto, las competencias ejecutivas autonómicas, sin duda existentes, no pueden alcanzar la referida actuación y se reducen a aquellos trámites del procedimiento que resultan separables de la misma, sin tampoco incluir aquéllos otros que la permitan o faciliten.

En esta línea, el TC entiende contraria a la Constitución la norma que atribuye al Estado la competencia para recibir las solicitudes de inscripción, aunque fuese parcialmente, pues corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia ejecutiva en propiedad industrial, siendo sin duda esta actuación separable de la inscripción o de la actuación del Registro en General. Asimismo lo es, y por idéntico motivo, ordenar que las solicitudes se presenten en dicho Registro, aunque sea constitucionalmente adecuado que el Estado legisle acerca de la presentación de aquéllas, incluyendo la exigencia de que se dirijan al Director del Registro u órgano administrativo estatal que vaya a decidir sobre ellas.

Por otro lado, no es constitucional que el Estado retenga la competencia ejecutiva de control formal de las solicitudes, siendo contraria a la distribución competencial la norma que atribuya a un órgano estatal la determinación de si aquéllas reúnen los requisitos formales establecidos en la Ley, pues tal cosa

corresponde al órgano autonómico ante el que han de presentarse en cuanto actuación claramente separable de la decisión de fondo sobre concesión de la inscripción; circunstancia extensible en fundamento y conclusión a la determinación de defectos en la documentación adjunta a las solicitudes que exige la Ley, procediendo incluso suspender la tramitación de la inscripción, de apreciarse por el órgano autonómico competente defectos de forma.

En cambio, es acorde con la Constitución que el legislador estatal atribuya al Registro o la Administración estatal, la competencia para examinar las solicitudes respecto a defectos de orden material, conllevando un examen general de la licitud sustantiva de aquéllas, de manera que, afectando al fondo de la inscripción y, en suma, al reconocimiento y ejercicio del derecho, este examen no puede escindirse de la ulterior decisión sobre tal inscripción.

Por último, en cuanto se refiere a los rótulos, entiende el TC que, en cuanto los rótulos o placas correspondientes tienen un ámbito municipal, que ha de consignarse en la solicitud respecto a ellos, no se dan las condiciones que permitan retener la competencia de ejecución en el Estado, no teniendo los rótulos proyección supracomunitaria, no requiriéndose la homogeneización de la aplicación de su regulación en todo el territorio nacional para proteger el derecho a los mismos, o no planteándose problemas de igualdad en su utilización que exijan la intervención administrativa estatal para asegurar las condiciones básicas que la permitan.

III

1. Analizando seguidamente el asunto que nos ocupa a la luz de la Jurisprudencia constitucional en cuestiones competenciales y, más concretamente, de la sentencia 103/99, parece obvio que, aun aceptándose la conexión del supuesto tratado en ella con el del que trae causa, ante todo ha de discernirse si las concretas determinaciones, fundamentos y razonamientos de dicha sentencia sobre los preceptos impugnados de la Ley 32/1988 son aplicables o utilizables, a efectos de justificar o rechazar su impugnabilidad constitucional, a los de la Ley 3/2000.

Así, si las Obtenciones Vegetales son un asunto reconducible, como dice la propia Ley 3/2000 según se ha apuntado, a la materia de propiedad industrial e intelectual, ocurre que éste es título constitucional habilitante en favor del Estado y referido en principio a legislación, que ésta incluye tanto Leyes formales como Reglamentos

normativos y, por consiguiente, capacidad para regular toda la materia concernida y, entre ella, las actuaciones administrativas propias de ella, y que comporta la posible creación de un Registro específico relativo al asunto del que se trata y conexo con la propiedad especial afectada.

Por tanto, no sólo es constitucional que el legislador estatal dicte la Ley reguladora de las Obtenciones Vegetales, ordenando el derecho de propiedad correspondiente con su contenido, protección y condiciones de ejercicio, sino que puede concretamente establecer que su reconocimiento y garantía con todo lo que esto comporta, se conecte con la concesión del título correspondiente y su consiguiente inscripción, la cual ha de hacerse en un Registro nacional dado el ámbito estatal de tales reconocimiento, ejercicio, con las facultades que se anudan al mismo, y protección.

En esta línea, parece también aplicable aquí la argumentación del TC sobre la retención de ciertas competencias ejecutivas en el Estado, no sólo porque la actividad y/o el derecho del que se trata tiene un ámbito supracomunitario en su definición, reconocimiento, ejercicio y defensa, sino porque las actuaciones tendentes a aplicar las normas que lo regulan respecto a los elementos citados y permiten alcanzar sus fines, rechazan su fraccionamiento o requieren la homogeneización precisa que asegure el correcto funcionamiento del sistema económico y el mercado único en este ámbito, para los que las obtenciones vegetales y su utilización resultan fundamentales.

Además, tratándose desde luego de un derecho constitucionalmente reconocido, resulta constitucional que la concesión del título de Obtención Vegetal y las actuaciones esencialmente conexas con la decisión al respecto, por un lado, y la garantía de su protección, por el otro, pese a ser actuaciones propias de competencias ejecutivas, las retenga para sí el Estado y se las atribuya a órganos administrativos propios, pues ello es condición necesaria para que exista igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad especial en cuestión.

2. Aplicando estas consideraciones a los preceptos de la Ley 3/2000, han de hacerse en consecuencia las siguientes observaciones:

- Son constitucionales todos los preceptos de la Ley recogidos entre los artículos 1 al 31, pues son propios del ejercicio de la competencia en legislación reguladora de la propiedad afectada, siendo precisamente las normas que ordenan el contenido del

derecho del que se trata, con todos sus elementos e incluyendo su definición, reconocimiento, condiciones de ejercicio y protección. El único precepto que al respecto podría ofrecer dudas es el del artículo 14, pero no parece que, aun teniendo repercusión en agricultura la actuación ordenada, ésta sea reconducible a tal título competencial, conectándose más bien con la previsión del ejercicio de un derecho de propiedad más intelectual que industrial, aunque éste vaya a tener repercusión en la explotación agrícola y, por ende, en sus realizadores los agricultores. Por idéntica razón, son constitucionalmente ajustados los artículos 35 a 38.

- También lo serían los artículos 32, 33 y 34 de la Ley. No obstante, el primero de ellos podría ser cuestionable por desconocer las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma en materia de propiedad intelectual o industrial en la línea de la STC 103/99, pues atribuye la competencia para tramitar todo el procedimiento de concesión de los títulos de obtención vegetal a la Administración estatal. También en lo que respecta al de ejercicio de la potestad sancionadora, aun admitiendo que la resolución del procedimiento y aplicación de la sanción corresponda al Ministerio competente.

- Es constitucionalmente cuestionable el artículo 39, pero no el artículo 40. En línea parecida, lo será el artículo 41 en cuanto todo el procedimiento a seguir aquí contemplado deba tramitarse en la Administración estatal, como en el caso de la solicitud de concesión del título, la recepción del escrito de oposición y la comprobación de sus requisitos formales.

- Son conformes a Derecho los artículos 43 al 51, que prevén la intervención de las Comunidades Autónomas competentes, a fines de coordinación, en la actividad que regula, así como los artículos 52 al 57 y las disposiciones adicionales o transitorias de la Ley.

C O N C L U S I Ó N

Son susceptibles de Recurso de Inconstitucionalidad los artículos 32, 39 y 41 de la Ley 3/2000, según se razona en el Fundamento III, Punto 2.